

الجمهورية العربية المتحدة
وزارة التربية والتعليم



الإدارة العامة

تأليف: مارشال إدوارد ديموك
جمال الدين أوجدن ديموك
لويس و. كوينج
ترجمة: إبراهيم عامر البرلسي
مراجعة وتقديم: الدكتور محمد توفيق رزقي

اهداءات ٢٠٠٢

حرم أ.د/محسن خليل

الإسكندرية

مجموعة الكتب الدراسية والمراجع الأمريكية المترجمة

الإدارة العامة

طبعة خاصة لوزارة التربية والتعليم
وغير مخصصة للبيع

الإدارة العامة

تأليف

مارشال إدوارد ديموك

لويس د. كوينج

جمال زينة أو محمد ديموك

مراجعة وتقديم

الدكتور محمد توفيق رزقي

ترجمة

أبراهيم علي البرلسي

الناشر

مؤسسة الحلبي وشركاه للنشر والتوزيع

١٤ جواد حسني - القاهرة

ت ٥٦١٥٥



هذه الترجمة مرخص بها ، وقد قامت مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر
بشراء حق الترجمة من صاحب هذا الحق .

This is an authorized translation of PUBLIC ADMINI-
STRATION by Marshall Edward Dimock, Gladys Dimock and
Louis Koenig. Copyright © 1958 by Marshall Edward Dimock,
Gladys Dimock and Louis Koenig. Published by Holt, Rinehart
and Winston, New York, New York.

المشتركون في هذا الكتاب

المؤلفون :

مارشال ادوارد ديموك :

حصل على درجة الدكتوراه سنة ١٩٢٨ • ويقوم دكتور ديموك بتدريس العلوم السياسية والادارة العامة في جامعات كاليفورنيا وشيكاغو ونيويورك ونورثوسترن •

وهو متزوج من جلاديز أوجدن التي اشتركت معه في تأليف هذا الكتاب •

جلاديز أوجدن ديموك :

حصلت على الليسانس سنة ١٩٣٦ من كلية بننجتون • عملت مساعدة باحث واشتركت في التأليف لمجلس بحوث العلوم الاجتماعية من سنة ١٩٣٥ الى سنة ١٩٣٨ ثم عملت مساعدة لسكرتير العمل المساعد سنة ١٩٣٩ وهو مارشال ديموك الذي اشتركت معه في تأليف عدة كتب في الادارة •

لويس و. كوينج :

استاذ العلوم السياسية بجامعة نيويورك • حصل على درجتي الماجستير والدكتوراه من جامعة كولومبيا في القانون العام والحكومة • عمل مستشارا لمؤسسة فورد من سنة ١٩٥٥ الى سنة ١٩٥٦ •

المترجم :

ابراهيم علي البرلسي : مدير معهد الادارة العامة • تخرج في كلية العلوم سنة ١٩٣٤ ومعهد الادارة العامة سنة ١٩٥٦ • قدم بحوثا عديدة وشارك في مؤتمرات كثيرة في العلوم الادارية • ترجم كتباً وبحوثاً عديدة في العلوم الادارية من أهمها : « دولة الادارة » و « دور الثقافة في اعداد المديرين » وهي من الكتب التي أصدرتها هذه المؤسسة •

المراجع وصاحب المقنعة :

الدكتور محمد توفيق ومزى : نائب رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة • حصل على درجتى الماجستير فى الآداب والدكتوراه فى الفلسفة السياسية من جامعة جلاسجو • عمل أستاذًا مساعدًا للعلوم السياسية بجامعة القاهرة من سنة ١٩٤٨ الى سنة ١٩٥٧ ، وأستاذًا للعلوم السياسية بجامعة متشيجان سنتى ١٩٥٢ - ١٩٥٣ ، وكان الأستاذ الزائر للإدارة العامة بالسربون لسنة ١٩٥٩ • يشغل وظيفة أستاذ الإدارة لمعهد العلوم الاجتماعية بلاهاى ومستشار الأمم المتحدة للدول العربية •

مصمم الغلاف :

نصحي اسكلندر : بكالوريوس فنون جميلة - قسم زخرفة • يعمل رساما باستوديو مصر •

محتويات الكتاب

صفحة

ط	لماذا هذا الكتاب	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
ك	مقدمة - بقلم د. محمد توفيق رمزي	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
م	تصنيف	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
ف	تقديم الى الطالب	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
١	الجزء الأول : ديناميكية الادارة	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
٣	الفصل الأول : دراسة الادارة العامة	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
٢٥	الفصل الثاني : الوضع القانوني	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
٤٢	الفصل الثالث : السياسة في الادارة	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
٦٥	الجزء الثاني : الادارة الرياسية	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
٦٧	الفصل الرابع : المنفذ الأول	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
	الفصل الخامس : مستشارو رئيس الجمهورية في رسم								
٨٧	السياسة	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
١٠٣	الفصل السادس : هيئات المشورة المركزية	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
١٣٠	الفصل السابع : الفيدرالية الادارية	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
١٥١	الجزء الثالث : التنظيم	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
١٥٣	الفصل الثامن : مبادئ التنظيم	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
١٧٥	الفصل التاسع : علاقات الخطر والمشورة	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
٢٠٥	الفصل العاشر : الوزارات والهيئات	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
٢٢٢	الفصل الحادي عشر : اللجان الرقابية	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
٢٢٩	الفصل الثاني عشر : المؤسسات الحكومية	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
٢٥٢	الفصل الثالث عشر : اعادة التنظيم	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
٢٦٩	الجزء الرابع : المالية	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
٢٧١	الفصل الرابع عشر : الادارة المالية	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
٢٨٦	الفصل الخامس عشر : ادارة الميزانية	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠

صفحة

٣٠٥	الفصل السادس عشر : المحاسبة والمراجعة والتوريدات
٣١٩	الجزء الخامس : الأفراد
٣٢١	الفصل السابع عشر : ادارة الأفراد
٣٣٨٥	الفصل الثامن عشر : مشكلات ادارة الأفراد
٣٥٦	الفصل التاسع عشر : التدريب والتطوير
٣٨٢	الفصل العشرون الخدمة الحكومية كمستقبل وظيفي
٤٠٣	الجزء السادس : الادارة التنفيذية
٤٠٥	الفصل الحادى والعشرون : الأهداف والسياسات والخطط
٤٢٩	الفصل الثانى والعشرون : التوجيه التنفيذى والقيادة
٤٥٥	الفصل الثالث والعشرون : تنسيق العمليات الميدانية
٤٧٦	الفصل الرابع والعشرون : ديناميكية الاشراف
٤٩٨	الفصل الخامس والعشرون : الرقابة الادارية
٥٢٢	الفصل السادس والعشرون : التعاون والتعارض
٥٤٨	الفصل السابع والعشرون : الدافع والروح المعنوية
٥٦٧	الفصل الثامن والعشرون : العلاقات العامة
٥٩١	الفصل التاسع والعشرون : سيطرة أحكام القانون
٦١٥	الفصل الثلاثون : مساعدة الادارة
٦٤٣	الجزء السابع : خاتمة
٦٤٥	الفصل الحادى والثلاثون : الادارة الدولية
٦٥٥	كشاف تحليلي

لماذا هذا الكتاب

اتجهت الدولة الى تعريب الدراسة فى الكليات غير النظرية التى درجت على تدريس مقرراتها واستخدام المراجع اللازمة لهذه الدراسة باللغة الأجنبية. كما اتجهت الى الافادة الى أقصى حد من الامكانيات المتاحة لنقل خير المراجع الأجنبية الى اللغة العربية بوساطة الكفايات العربية المتخصصة فى الترجمة والمراجعة .

ولقد اختارت الجهات العلمية والتعليمية والثقافية الكثير من الكتب لترجمتها فى مختلف فروع العلم كالكيمياء ، والفيزياء ، والطب ، والجيولوجيا ، والرياضيات ، والآلات ، والكهرباء ، والمصادن ، والمحركات ، والنبات ، والزراعة ، والأحياء ، والحشرات ، والاجتماع ، والتاريخ ، والتربية ، والتوجيه المهني ، والفنون ، والمسرحيات ، والاقتصاد المنزلى ، والتصوير ... الخ .

والكتاب الذى بين أيدينا « الادارة العامة » من الكتب التى رشحها الجهاز المركزى للتنظيم والادارة لترجمتها بعد دراسات مستفيضة لتعرف مدى أهمية الكتاب بالنسبة لطلابنا ودارسينا . فهو يتناول بأسهاب شرح ديناميكية الادارة والوضع القانوني والسياسة فى الادارة والادارة الرئاسية ومبادئ التنظيم والوزارات والهيئات واللجان الرئاسية والمؤسسات الحكومية وادارة الميزانية والادارة المالية والمحاسبة والمراجعة والتوريدات ومشكلات ادارة الأفراد وغيرها من الموضوعات التى تهتم جميع الدارسين فى مجالات الادارة والتنظيم والتخطيط للتنمية .

وقد تعاون السيد المترجم الأستاذ ابراهيم على البرلسى ، مدير معهد الادارة العامة مع السيد المراجع الدكتور محمد توفيق رمزى نائب رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والادارة فقدموا ترجمة أمينة دقيقة تفيد الطلاب والدارسين وتساعدهم فى دراساتهم .

وليس ثمة جدال فى أن أبناءنا الطلاب سوف يفيدون من هذا المرجع الوافى بعد أن تم نقله الى اللغة العربية خدمة للدارسين والقراء بوجه عام .

مقدمة

بقلم

الدكتور محمد توفيق مرزوق

كتاب الادارة العامة الذى تقدمه الى المكتبة العربية ، من بين مجموعة الكتب الدراسية والمراجع الامريكية المترجمة ، يعالج موضوعا يحتل باهمية خاصة وتقدير بالغ فى الجمهورية العربية المتحدة وفى جميع الدول العربية ، سواء منها الدوائر التعليمية والعلمية ؛ مثل الجامعات والمعاهد العليا المتخصصة وهيئات البحوث والاتحادات المهنية ، او أجهزة الادارة العليا والتنفيذية .

وواضح ان هذه الدول - وهى تكثف طريقها الى التنمية والتطوير الاقتصادى - تحتاج أكثر ما تحتاج الى اشاعة المعرفة بالعلم والتطبيق الإدارى ، وتحتاج الى الاثام بتجارب الدول المتقدمة فى هذه الناحية ، وإلى الإحاطة بما تعرضت له من مشكلات وما توصلت اليه وانتجت فى علاجها من حلول ، وما حققت من نجاح فى تطبيق هذه الحلول للاقتباس منها والاستفادة بها .

ويكاد يكون من المسلمات أنه ليس هناك موضوع أكثر أهمية فى نظر الشعوب والحكومات من موضوع الإدارة العامة ؛ إذ ان مستقبلها ، وبالأحرى مستقبل الحضارة ذاتها ، يتوقف على التطوير للأحسن فى ممارسة الإدارة مما يجعل الحكومات قادرة على النهوض بالوظائف العامة للمجتمع المتحضر . هذا المجتمع الذى يتميز بذبوع البرامج الحكومية الضخمة ، وكثرة الأجهزة التنفيذية الكبيرة ، والتى يتزايد التعقيد فيها حسب زيادة حجمها فتصبح الحاجة ماسة الى فهم أسرار نظمها والعناصر المؤدية للنجاح فى إدارتها .

وهذا الكتاب ، بما اختصه من نهج ، وما تناوله من دراسة لنواحي الإدارة ، يعتبر فى شموله من أفضل ما تقدمه لقراء العربية ؛ فقد اجتمع له ما لم يتوافر الاقله من الكتب الممتازة ؛ إذ حرص على دراسة وتوضيح عناصر البرامج الحكومية التى تشمل :

النظام القانونى الذى يحدد البرنامج ويبين مصادر السلطة القانونية فيه .

الأهداف المحددة التي تتبع في تخطيط البرنامج .
التشكيل التنظيمي الذي ينهض بإنجاز الأعمال والذي يأخذ في اعتباره
مختلف عناصر الانتاج من أموال ومواد وقوى بشرية .
ويتضمن أمورا مثل :
الميزانية والمحاسبة والشراء والتوريد والتخزين .
الأفراد اللاتقين للنهوض بتنفيذ البرنامج .
القيادة والتوجيه مما يمثل القلب النابض للإدارة .
الطرق الفنية للإشراف التي تعتبر امتدادا للقيادة الى مستوى أدبي .
الرقابة الداخلية لمعرفة مدى تحقيق كل برنامج لغاياته مع مراعاة
الاقتصاد والفاعلية .
الاتصالات الفعالة والتفويض والتنسيق حتى تسير جميع اجزاء البرنامج
في وحدة الى الامام .
التعاون بين موظفي الخط والمشورة ، وبين الرياسة والميدان ، وبين
جماعات اصحاب المصالح والهيئة التشريعية .
تحمل الادارة للمسئولية عن تنفيذ الأعمال حتى تكسب رضا الجمهور
وتقدم قواعد الحكم .
وان كتابا بهذا الشمول والاحاطة يتميز بسلاسة اللفظ ووضوح العرض
يمكس ما تميز به مؤلفوه من علم غزير وخبرة ممتازة وتجارب طويلة ووفيرة
ومتنوعة من قدرة على التعبير البين والتصوير الواضح .
وانى اذ اقدم ترجمة هذا الكتاب الى المكتبة العربية لأحسن بكثير من
الغبطة والارتياح ، ويراودنى أمل كبير في أن يستفيد منه دارسو الادارة
في الجامعات والمعاهد المتخصصة والعاملون في مجال الادارة بصفة عامة ،
وان يتجلى أثر دراسته في الارتقاء بالعمل التنفيذي وانجاح خطة التنمية
والارتفاع بالفكر والعلم الإداري .
وقد قام الأستاذ ابراهيم على البرلسي مدير معهد الادارة العامة وأحد
الرواد العرب في التخطيط الإداري والتنظيم بترجمة الكتاب نصا وروحا .
والكتاب الذي نسعد بتقديمه للقارئ العربي المتخصص في الادارة قد
وافقت لجنة الكتب الدراسية على ترجمته فأسدت بذلك جميلا للدارسين
والباحثين في هذا القطاع الهام من فروع التنمية القومية .
ويقضى واجب التقدير والعرفان أن نسجل بالشكر مؤسسة فرانكلين
نشر هذا الكتاب .

والله نسأل أن ينفع بالعلم جميع العاملين في بناء الوطن العربي .

تصدير

يختلف هذا الكتاب - بطبعته هذه - في بعض نواح أساسية عن الطبعة الأولى ، ولكن اتجاهه الأساسي لم يزل كما هو لم يتغير . وأهم ما حدث من تغيير بالطبع هو أن أحد المؤلفين « لويس و . كوينج » قد اضيف الى الثنائي الأصلي . والعضو الجديد في فريقنا قد عمل من قبل في إدارة الميزانية للولايات المتحدة ، وفي البرنامج المشترك بين الجامعات للدراسة الحالات ، وفي لجنة هوفر الثانية ، وكتب منذ سنة أو نحوها كتابا ، حظى بالرواج ، بالاشتراك مع « ادوارد س . كورون » عنوانه : « الرئاسة اليوم » . وفي نفس السنة أخرج كتابا عن « إدارة ترومان » . ومن هذا يمكن أن نخلص الى أنه خبير في مجال رئاسة الجمهورية ، وفي نطاق الخدمات الاستشارية بصفة عامة . وبالإضافة الى الاستفادة من مساهمة الأستاذ كوينج فقد أعيدت كتابة الكتاب جميعه من جديد ، وأعيد تنظيمه ، استجابة لنقد المدرسين الذين استخدموا الطبعة الأولى وأحسوا بأن دراسة اطار التنظيم الأعلى للحكومة كان يشوبها القصور ، وأن مبادئ الإدارة ينبغي أن تنال عناية أكبر ، كما ينبغي أن يتغير تسلسل بعض الفصول والأجزاء . ونحن مدينون بالشكر بصفة خاصة للأستاذ هنري ج . هارت الأستاذ بجامعة ويسكونسن لقراءته المتعمقة لمخطوط الطبعة الحالية ، وما قدمه من اقتراحات قيمة كثيرة .

ومع أن أغلب الطلبة الذين يدرسون هذا البرنامج يكون قد سبق لهم دراسة الحكومة الأمريكية فأننا نفترض أنهم سوف يستفيدون مع ذلك من ربط بعض الموضوعات التي درست هناك مع ما يقدم هنا عن : دور الرئيس التنفيذي الأعلى والخدمات الاستشارية التي تحيط به ، والفيديرالية الإدارية ، وما يشبه ذلك . وهذا هو المجال العام الذي قدم فيه الأستاذ كوينج مساهمته بصفة خاصة في هذا الكتاب مما أدى الى تدعيمه في نقطة يشعر بعض المدرسين بالحاجة الى التوسع فيها . كما رأينا أنه من المفيد أن نناقش بكل ما يمكن من التفصيل المادة الفريرة التي قدمتها لجنة براونلو ولجننا هوفر .

والطبعة الجديدة - كما كان الشأن في الطبعة الأولى - تؤكد دور الموظف

التنفيذى — ماذا يفعل المدير ؟ — في محاولة لاكتساب الطالب « الاحساس » بالموقف الإدارى . فالإدارة تحتاج الى التكامل ، وتاديتها بنجاح نوع رفيع من التعبير الفنى . وبناء على ذلك فانه فيما نرى لا ينبغي ان يقسم الموضوع بين ما يعرف بالمدارس التى يركز بعضها على الشكل المنطقى فى حين أنه قد يمثل انماطا غير مكتملة وسمات تبعد كثيرا عن عالم الحقيقة الذى يعمل فيه الإدارى . ولكننا نحاول أن نسير فى هذا الكتاب على القامدة البسيطة التى تقول بأن الوسيلة الى تعليم الإدارة هى فى محاولة التفكير والتفاعل على طريقة الإداريين . كما نعتقد أيضا بأنه مع وجود سوق دائمة للمتخصصين فى إدارة الأفراد والميزانية والعلاقات العامة والخدمات الاستشارية الأخرى ، فإن حاجة الحكومة الكبرى هى الى رؤساء الأقسام والإدارات ومساعدى الوزراء وكلاء الوزارات وموظفى مجلس الوزراء الذين يوفرون القيادة والمعرفة بالاقتصاد السياسى ، وطريقة ممارسته عمليا ، بحيث يحمون ويدعمون القيم التى نحاول كآمة أن نبحت عنها . وعلى ذلك فالملاحظة الأساسية فى هذا الكتاب هى القيادة والاقتصاد الدينامى . ومع تسليمنا بالحاجة الى البرامج المتخصصة التى لا بد أن تحتل مكانا مناسباً فإننا لا نحاول أن نشبع هذه الحاجة فى هذا الكتاب .

ورغم أننا قد توسعنا فى الدراسة فى نقاط عديدة وبصفة خاصة فى مجال الرياسة وفى الخدمات التى تشمل الحكومة جميعها ، فإننا قد اقتضبنا الدراسة فى نقاط أخرى ، ومن ثم احتفظ الكتاب بنفس حجم الطبعة الأولى، وما زال يمكن تعليمه فى برنامج فصل دراسى واحد . كما أنه — بسبب التشاور مع المدرسين الذين استخدموا الطبعة الأولى كثيرا — توصلنا الى أنه مع قيام الحاجة الى المادة التوضيحية التى توجد التوازن الدقيق بين النظرية والتطبيق العملى ربما لا يكون من الحكمة أن نحاول تلخيص هذا العدد الكبير من دراسة الحالات التى تضمنها البرنامج المشترك بين الجامعات فى الإدارة العامة كما حدث فى الطبعة الأولى . ونظن أن أفضل طريقة للاستفادة من هذه الحالات — التى لم يتقص أعجابنا بها قط — هى أن يقوم المدرس بتكليف الدارسين ، اما بقراءتها ، واما بمناقشتها فى الفصل والتقارير عنها . وتميل تجربتنا الخاصة فى استخدام هذا التكنيك الى تأييد خبرة هؤلاء الذين كنا نتراسل معهم .

وقد احتفظنا أيضا بقائمة تكاد تكون كاملة من المراجع لكل فصل ؛ اذا أننا نشعر أن التمكن من أى موضوع يفرض على الشخص أن يتعرف الى

من يكتب ويفكر فيه ، وان من الغرور أن نفترض الكفاية في كلمات كتاب منهجي وتقتصر عليه . والطلبة الذين يدرسون المناهج الكثيرة - بما في ذلك العلوم - ينتظر منهم أن يدرسوا الكتاب والمخترعين الذين طوروا العلم ، وليست الحاجة الى ذلك اقل في العلوم الاجتماعية . ونحن حريصون على هذا المجال الذي يسمى الادارة العامة ، ولسنا راغبين في اهمال مؤلفات واستكشافات الماضي بالنظر اليها على أنها « أساطير وأمثال » .

والحق ان الإدارة العامة - باعتبارها موضوعا يتكامل مع العلوم الاجتماعية - يجب أن تعيد النظر باستمرار في افتراضاتها ونتائجها ؛ اذ ان المعرفة في المجالات المتصلة بها ؛ مثل علم الاجتماع ، وعلم النفس الاجتماعي آخذة في الانتشار . وربما نختلف مع بعض الكتاب في اعتقادنا أن الإدارة قد كونت لنفسها مجموعة كبيرة من المعرفة والطرق الفنية ، وكذلك من المبادئ الخاصة بها التي تعتبر متميزة وهامة . وهذا موضوع عرضه في احسن صورة رجال يتميزون بتجربتهم العملية مثل : فايول وجوليك وبرنارد وغيرهم الذين اكتشفوا ما يسمى أحيانا «بالعقل الإداري» . والعقل الإداري هو الذي يكامل ويحس بحقائق العملية الإدارية ، ومن ثم ينفخ الحياة والواقعية في المسائل العملية . وكما ذكر وودرو ويلسون في بدء حياته الممتازة فاننا نحب أن نسهم بحظ يسير في تخريج عدد أكبر من الدارسين القادرين على تحويل آمال الديمقراطية وقيمها الباقية الى الحياة العملية في مجال المدن والمجالس التشريعية في الولايات ، وفي قلب مدينة واشنطن .

مدينة نيويورك

يونيه ١٩٥٨

م . ديموك

ج . ديموك

ل . كوينج

تقديم إلى الطالب

كل زيادة في تعقد المجتمع تزيد بالتبعية من أهمية العملية الادارية . والمجتمع - شأنه شأن الكائنات الحية الأخرى - ينمو أيضا الى درجات متفاوتة من التعقيد ومع كل وظيفة جديدة لابد ان تظهر عقدة جديدة في التوجيه والتنسيق . وكثير من الصعوبات الكبرى في عصرنا هذا تنبع من هذا العامل الاساسي وهو النمو .

والمشكلة في اطار هذا الوضع هي : كيف نحقق فاعلية كافية يمكننا من الاحتفاظ بكياننا في وجه المنافسين المستبدين - الذين يحققون الانصياع لأوامرهم بالاجبار أكثر منه بالرغبة الفردية والتطوع - وكذلك كيف نحافظ في نفس الوقت على فرديتنا وحريتنا بنفس الحيوية الكبيرة التي توافرت لها في السنوات الأولى للجمهورية - ويدخل في هذا المسألة الأزلية التي شغلت تفكير روسو وغيره ، وهي : كيف يمكن الاحتفاظ بالنفس الانسانية حية في وسط هذا الاطار الصناعي الذي تخلقه المؤسسات الكبيرة . اذ يشتد الحاح هذه الناحية من الموضوع هذه الأيام أكثر منه في أي حقبة أخرى من التاريخ ، وهذا ما يظهر جليا على الفور أمام من يقرأ كتابا مثل كتاب وليام وايت « رجل التنظيم » .

ولكننا لا نقصد أن نفهم من ذلك أن الإدارة لا تحوى الا المشكلات ، أو أنها في أساسها متعلقة بالمشكلات ، بل على العكس فإن الإدارة عامل خلاق في الحياة الحديثة ووسيلة الانجاز وتحقيق حياة أفضل للشعوب في كل مكان . فقد اتضح على سبيل المثال أن المطلب الأول للتقدم فيما يعرف بالبلاد النامية - الذي يسبق الحاجة الى الصناعة أو القوى الكهربائية أو بورصة العقود أو أي شيء آخر - هو أن تكون الإدارة العامة قادرة على أن تضع اساس البناء في مكانه الصحيح ثم تستمر بعد ذلك آمنة وفعالة لدرجة تسمح للهيئة الاجتماعية بأن تتطور الى مستوى أعلى وأكثر تعقيدا .

وللادارة نفس الأهمية بالنسبة للدول الحضرية الصناعية القديمة . ويدرك الاقتصاديون بصورة متزايدة أن القوى غير المادية وغير الشخصية في السوق ، مثل رأس المال ، والطلب والحاجة ، وتحديد الموارد والأسعار

انتى نعرضها المنافسة ، والاستخدام الحدى ، وما اشبه ذلك ، هى نفسها محدثات غير كافية للنجاح فى تشغيل الاقتصاديات القومية . اذ تتزايد الأهمية الحاسمة لعنصر الإدارة : فهل تتوافر القيادة ؟ وهل هى جريئة أو غير ملهمة ؟ وهل تنمو جبهة الموظفين فى العمل بحيث يتكون منهم مدد جديد للقيادة بصورة مستمرة ؟ أم هل تتحكم فى الثقافة فئة معينة طاغية ؟

وفى العصر الحالى الذى يتزايد فيه تحكم النشاط البشرى والمعرفة العلمية فى الشعوب فإن السؤال الهام الذى يرتبط بالفاعلية والحياة الطيبة هو نوع الإدارة الذى تستطيع الدولة أن تأخذ به . وكما أن نوع الإدارة يصبح أمرا حيويا بالنسبة لجميع الأمم فإنه لنفس الأسباب كذلك يحظى بالاهتمام الرئيسى من جميع الأفراد الذين يدخلون ، أو يكونون على أهبة الدخول ، الى المستقبل الوظيفى . وتزيد الفرص الإدارية فى عددها وفى أبعادها مع كل زيادة جديدة فى تعقيد المجتمع . وبناء على هذه النظرة فليس من المبالغة أن نقول أننا أصبحنا مجتمعنا يستند الى الإدارة . كما أنه من وجهة نظر المواطن - أى من وجهة نظر الرجل أو المرأة الذى يعد نفسه للعمل فى القانون أو الطب أو أى حرفة أخرى تتركز قليلا أو لا تتركز على الإدارة سواء عامة أو خاصة - فإن المخاطر فى الإدارة تثير نفس التحدى لأن الإدارة تحدد بصورة متزايدة أى أنواع الحياة المشتركة سوف تنهيا لنا ومقدار الحريات التى سوف نتمكن من التمتع بها مع تزايد فاعليتنا .

والسبب فى أن الإدارة لها أهمية رئيسية بالطبع هو هذا : ليس هناك فائدة ترمى من الأحلام الا اذا كنت تستطيع أن تنفخ الحياة فى أحلامك . والإدارة هى ما تنهض به فى الفترة التى تمضى بين الأحلام وتحقيقها . وهناك بالطبع المشكلة القديمة من وضع تفتك فى الآخرين ، وملاحظة ألا يسيئوا استخدامها . وهذه الصعوبة تتزايد فى الإدارة العامة مع كل زيادة فى حجم وتعقيد المجتمع وحكومته .

ولما كنا نعتقد اعتقادا راسخا أن الإدارة هى الوسيلة الى النجاح والحيوية الاقتصادية ، فمن الطبيعى أن نهتم بالإدارة العامة فى هذا الكتاب باعتبارها عنصرا من عناصر الاقتصاد والمجتمع ذاته ، بقدر اهتمام عالم الاجتماع أو عالم النفس الاجتماعى . ونعتقد أن أحسن وسيلة للمعرفة فى مختلف أنواع الإدارة العامة هى اللامام الماما تاما بالإدارة بصفة عامة ، وأنه ينبغى للطلبة أن يعلّموا الكفاية عن القطاع الخاص من الاقتصاد وما يستند إليه من افتراضات بحيث اذا سنحت لهم فرصة العمل فى الحكومة فإنهم

يحاولون دعم هذا النظام ويضيفون الى فاعليته . ومن ثم فاننا نحاول هنا أن نتيج للطالب فرصة الالمام الكافي بمبادئ الإدارة علمة : بما في ذلك الإدارة العلمية ومدخل العلاقات الانسانية والتطورات الأخرى في إدارة المنظمات الكبيرة الجماعية والحكومية على السواء . والواقع اننا نعتقد في فائدة هذا المدخل حتى اننا في جامعتنا نجعل المنهج الخاص بدور الحكومة في الحياة الاقتصادية تاليا لمنهج الإدارة العامة بحيث يساعد كل منهما الآخر ويكمله .

كما نفترض أيضا أن الإدارة العامة جزء متكامل من العملية السياسية ومن علم السياسة . بل انها ناحية من أهم نواحي الدراسة لهذه الموضوعات . ومع ذلك فالإدارة العامة مسنولة الى درجة كبيرة عن الأفراد والانفاق في الحكومة وعن التخطيط والقيادة . فاذا ظهرت الإدارة في أى وقت كأنها موضوع ثقيل فليس ذلك إلا بسبب نقص التقدير لعلاقات التكامل بينها وبين الاقتصاد والسياسة ، ومن المؤكد أن الإدارة هي الجانب التطبيقي للحكومة . ورغم ذلك يجرى البعض دون نهاية وراء التجريدات بدلا من أن يضعوا أقدامهم بثبات على أرض التنفيذ . على حين نجد في هذه الأوقات الخطيرة والمحفوفة بالمخاطر أن أى وسيلة الى الإنجاز البارز المستقر الذى تدعى الإدارة أنها سبيل اليه تحظى بالاستجابة العقلية وال عاطفية .

الجزء الأول
ديناميكية الإدارة

دراسة الإدارة العامة

عندما لاحظ أرسطو أنه « ليس من السهل على أى حال أن يقوم رجل واحد بالإشراف على أشياء كثيرة ، وأنه لابد له أن يعين عددا من المساعدين » فإنه قد تعرف بذلك أحد الأسباب الرئيسية التى جعلت الإدارة تحظى دائما باهتمام رئيسى فى الحياة الاجتماعية فى كل عصر . فما هو الشيء المشترك بين مناشط مثل بناء سد بولدر ، وتنفيذ برنامج المساعدة الفنية للولايات المتحدة فى أكثر من خمسين دولة ، والبت فى المنازعات التى تنشأ بين الأقسام فى وزارة الدفاع ومراقبة توزيع البريد فى وقته المحدد ؟ ان العامل المشترك فى كل ذلك هو الإدارة . وتحتل الإدارة اليوم مكانا بارزا بسبب تعقد الحياة وتكاثف السكان الشديد ، ولأن الحكومة تنهض اليوم بأعمال كثيرة لم يسبق أن قامت بها من قبل . ونتيجة ذلك كما لاحظ « بروكس آدمز » حول نهاية القرن الماضى ان أخلت البيئة فى التغير بسرعة لم تشهدا أى بيئة من قبل . ولذلك أصبحت الحضارة الحديثة « تشعر بحاجتها الى العقل الإدارى بصورة لم تحدث من قبل » . وقد حذر هذا المؤرخ القانونى الأمريكى من أن الفشل فى توفير هذه الحاجة سوف يؤدى الى الثورات والى الانحلال النهائى للحضارة ذاتها (١) .

الإدارة العامة والسياسة :

ورسم السياسة العامة عملية موازنة ولورة لوجهات النظر وحاجات العديد من الناس والجماعات فى الهيئة الاجتماعية ؛ اذ تبلل جماعات أصحاب المصالح الذين يمثلون هذه الآراء والحاجات ضغطا لا يقتصر اثره على الهيئة التشريعية حيث توضع السياسة العامة ، ولكنه يمتد كذلك الى الجهاز التنفيذى الذى له اثر مساو على رسم السياسة . والتوفيق

(١) كتاب السياسة لأرسطو ترجمه الى الانجليزية بنيامين جوديت (جزءان اكسفورد ١٨٨٥) فى مناقشة « انواع الدول » ، (بروكس آدمز) نظرية الثورات الاجتماعية (نيويورك ١٩١٣) ص ٢٠٤ .

بين المصالح المتباينة تحقيقاً للصالح العام عمل مشترك ينهض به الجهازان التشريعي والتنفيذي كلاهما ، ويتبلور هذا عندما يصدر قانون يعبر رسمياً من ناحية معينة من السياسة العامة ، ثم تصبح الإدارة العامة هي موضع الاهتمام أساساً عندما ينفذ القانون ، وتساعد مرة أخرى على هداية السياسة ، لأن التشريع - في عصر كالذي نعيش فيه تزداد أموره تعقيداً - لا يمكن أن يكون على درجة من التفصيل تكفي لمعالجة كل حادث ، ومن ثم لا بد أن يمارس موظفو الحكومة إقدراً كبيراً من حرية التصرف لا يقتصر على تنفيذ القانون ، بل يتناول تفسيره أيضاً .

والإدارة العامة جزء من المجال الأكبر للإدارة الشاملة التي هي دراسة كيفية تنظيم جميع أنواع المؤسسات وتمويلها وتعيين الأفراد فيها وتحفيزهم وإدارتهم . ولكنها أيضاً جزء من العملية السياسية من حيث أن الإدارة في الحكومة تربط بالأحزاب السياسية وبرامجها وتشارك في الطرق التي تتحدد بها السياسة العامة . وتتمتع دراسة الإدارة العامة بسبب اشتقاقها من موضوعي الإدارة والسياسة ، ولكنها تنشط بسبب كون العملية الإدارية جزءاً متكاملًا من العملية السياسية للأمة .

ورجل الإدارة العامة يعتبر سياسياً عندما يساعد على تشكيل التشريع ابتداءً ، وأغلب التشريعات القومية تشكل على هذا النحو ، وهو سياسي أيضاً في تعامله مع جماعات الضغط التي تحاول باستمرار أن تؤثر فيه عند إعداد التشريع ثم أثناء تنفيذه بعد ذلك . وهو سياسي في علاقاته مع الهيئات العامة الأخرى عندما ينفذ السياسة العامة . والواقع أن الإدارة العامة تتصل كثيراً بالسياسة . ومسئولية رجال الإدارة العامة أمام الشعب تزيد كثيراً عن مسئولية الإداري في قطاع الأعمال الخاصة لدرجة أن الشعب ينتخب من يرأس الجمهورية ويولي السلطة ويجعله مسئولاً أمامه عن إدارة جهاز الحكومة التنفيذي . ولهذا السبب لا بد أن توجه دراسة الإدارة العامة إلى رئيس الجمهورية عناية خاصة ليس باعتباره رئيساً للجهاز التنفيذي فحسب ، بل بحسبانه كبير السياسيين في الأمة كذلك .

ولكن الاهتمام بالدور السياسي الذي ينهض به الإداري العام لا يؤدي إلى الزعم بأن السياسة لا توجد إلا في الحكومة ؛ بل أن الأمر على العكس من ذلك فالسياسة على نحو ما جزء في كل مؤسسة سواء أكانت خاصة أم عامة . فالمنفذ في مؤسسة صناعية يتعامل أيضاً في السياسة ومع الأحزاب السياسية ؛ إذ أنه يتعامل بصورة متزايدة - عن طريق جماعات الضغط التي ينتمى إليها - مع الحكومة في تحديد السياسة العامة . كما أنه يتأثر

بصورة متزايدة بما تقوم به الحكومة في مجالات مثل تنظيم المرافق ، والعلاقات العمالية ، والتأمين الاجتماعي ، وقوانين الاستيراد والتصدير ، والضرائب ، وتحديد أسعار الفائدة ، ونحو ذلك . ونجد اليوم أن الأحزاب السياسية وجماعات الضغط التي تمثل تقريبا كل نواحي النشاط الخاص تكون جزءا معتادا في الشؤون السياسية العامة تحظى باهتمام خاص من بعض الجماعات النهائية في المنشآت الخاصة التي تسعى الى الحصول على السلطة والنفوذ والحماية والخيرات لأنفسها وللمصالح التي تمثلها .

وبالإضافة الى ذلك فإن المنفذ في المنشأة الخاصة سياسى بنفس الطريقة التي يكون بها الموظف العام سياسيا (استخدم هذا المصطلح بمعنى يختلف بعض الشيء في هذه النقطة) عندما يقرر متى وكيف يتصرف في حالات محددة ، وعندما ينشئ استراتيجية ، وعندما يحدد من الذي يستطيع أن يعتمد عليه وإلى أى مدى أو من الذي يملك نوع التأثير الذى يحتاج اليه . ومثل هذا العمل الإدارى جميعه هو عمل له دلالة سياسية . ولأسباب مثل هذه يظلم أن تنغمس إدارة المنشأة الخاصة سواء أكانت مؤسسة أم جامعة أم مستشفى في مناشط ذات طبيعة سياسية سواء نظر إليها على أنها كذلك أم لا ؟ (٢) .

ودراسة الإدارة العامة - شأنها شأن دراسة السياسة - هي دراسة متطلبات الأفراد من الحكومة وبيان كيفية حصولهم عليها . كما أن الإدارة تركز أيضا على طرق واجراءات التنفيذ . وعلى ذلك فإن دراسة الإدارة العامة تهتم بما تفعله الحكومة بقدر يتساوى مع اهتمامها بطريقة التنفيذ . وهذا موضوع حركى ومتغير لأن الإدارة تتعامل مع الأفراد والمؤسسات والدوافع . والإدارة ، شأنها شأن السياسة كذلك في أنها تهتم بحل المشكلات في مجالات تمتد من إزالة القاذورات الى المساعدة الفنية ومن رقابة الأسلحة النووية الى التحكم في الأمراض ومن إدارة المدارس الى إدارة السياسة الخارجية . ولابد أن تتوافر في كل حالة معرفة بالعلم الإدارى وتطبيق للمهارات الإدارية . وتحتاج الحكومات لكل هذه الأسباب الى إداريين يمتازون بالحيوية والتصور والاندفاع بالإضافة الى ما يمتازون به من ايثار ووطنية .

(٢) عندما يستخدم لفظ « سياسة » بمعنى خاص ليصف النافذة الشخصية والدائرة المناورة فالأمر يستوى في أن هذا اللفظ له نفس الدلالة المميزة في كل من المنشآت الخاصة والمعاملة على السواء كما أنه له نفس اللبوع سواء في منشأة صناعة سيارات : أو في جامعة ولاية أو في الإدارات المحيطة بكمب و رئيس الجمهورية في واشنطن .

وأخيراً هناك مسائل في دراسة الإدارة العامة تدخل في صميم النظرية السياسية مثل : كيف نوفق بين الادعاءات المتسابقة عن الإدارة الفعالة من ناحية وحرية المواطن من ناحية أخرى ، وكيف نحافظ على العامل الإنساني متصفاً بالحياة والابتكار بين الموظفين العموميين الذين يعملون في إطار صناعي من بيروقراطية غير شخصية ، وكيف تنشيط الحوافز الفعالة بين العاملين في المناشط الجماعية الكبيرة حيث يبدو الفرد كأنه بضيق بين الزحام وكيف يستفاد من الخبراء دون أن يسمح لهم بالتحكم في البرنامج ، وكيف نتجنب التركيز الشديد في المنشآت والبرامج العامة ، وكيف نبقي على السلطة موزعة على نطاق واسع في الهيئة الاجتماعية وغير مركزة في مكان واحد . ولا يتطلب الأمر تفكيراً طويلاً للتحقق من أنه أولاً ، لا بد أن يتوافر للحكومة الشعبية الدراية الكافية عن طريق الإدارة الصحيحة حتى تتغلب على التعقيدات وتجاوب تحديات الحضارة التكنولوجية في العصر الذري ، وثانياً ، لا بد أن تتمكن الحكومة من الاحتفاظ بهذه الفضائل المستندة إلى البساطة التي تجعلها تخضع للرقابة الشعبية .

تاريخ الإدارة العامة :

تبين الواح الطين المسمارية والهيريوغليفية المضربة وملغائف البردي والتوراة ذاتها أن الإدارة العامة كانت موضوع اهتمام الجنس الإنساني ، وتدل على ذلك أقدم السجلات التي أمكن العثور عليها . ومع أن مشكلات الإدارة اليوم أكثر تعقيداً إلا أن ما يتعرض له الموظف العام في واشنطن يعتبر في نواح كثيرة مشابهاً للمشكلات التي عانى منها أسلافه طوال تاريخ المجتمع الإنساني . فقد اهتم الحثيون بالتنظيم والاتصالات وكان في حكومات الفراعنة مشكلات للأفراد كما تمكن الرومان لفترة ما من حل مسألة اللامركزية بنجاح على حين كان شارلمان ونابليون أقل نجاحاً في هذا المجال . وقد عرفت مساوئ البيروقراطية في كل العصور . ويشير أرنولد توينبي في دراسته للتاريخ (٢) إلى حالة التقدم في العلوم الإدارية في الثقافات والحضارات القديمة مؤيداً في ذلك ما يؤكده كتاب آخرون بصورة متزايدة : وهو أن محاولتنا الضخمة الحديثة في هذا المجال تعتبر في ناحية منها استعادة للمعرفة التي كانت مفهومة بشكل أكمل ومنتشرة بشكل أفضل في القرون الأولى حتى فترة قريبة من العصر الحالي (٤) .

(٢) أرنولد ج . توينبي - دراسة التاريخ (لندن ١٩٥٤) .

(٤) للاطلاع على بعض المراحل الأساسية في التطور التاريخي انظر كتاب الإدارة : فن وعلم التنظيم والإدارة تحرير البرت ليبافسكي (نيويورك ١٩٦٩) الفصل الرابع .

ويلاحظ « ونستون تشرشل » في تاريخه عن التسعوب التي تتكلم الإنجليزية^(٥) أن ادوارد الأول كان واحدا من أعظم الإداريين الأوائل بين الملوك الإنجليز القدامى ، وأن الكثير من الأقسام الحديثة في الحكومة تعتمد نشأتها من تنظيم البلاط الملكي خلال حكمه . وفي عصر التجارة في أوروبا عندما كان الملوك يطورون الاقتصاد القومي كوسيلة لتقوية الوحدة الأهلية والاعداد للحرب والاستعمار نشأت كتائب من الإداريين المتمرسين بلغت في بلاد مثل ألمانيا والنمسا مستويات عالية من الكفاءة حتى لو قيست هذه الكفاءة بالمعايير الحالية . وفي الولايات المتحدة أدرك « الكسندر هاملتون » الذي كافح من أجل قيام حكومة مركزية قوية وخطه للتنمية الاقتصادية القومية أهمية الإدارة التي تستند إلى المنطق والعقل والإداريين المهرة . وكذلك فعل البعض من رؤساء الولايات المتحدة ، ولعل أحدا منهم لم يصل إلى درجة الوضوح التي بلغها وودرو ويلسون الذي كان من رواد الإدارة العامة النظريين الأوائل منذ سنة ١٨٨٧ .

ثم نشأت حركة الإدارة العلمية أو حركة كفاءة الأداء كما تسمى أيضا بعد سنة ١٩٠٠ بقليل . وحتى ذلك الوقت كانت الإدارة العامة والإدارة الخاصة تدار استنادا إلى التقليد والعادة أكثر من اعتمادها على الجهد الموجه نحو اكتشاف أكثر الإجراءات منطقية واقتصادا بالنسبة لأنواع محددة من المواقف . ثم بدأ التفسير بحركة الإدارة العلمية التي استندت في نشأتها الأولى إلى أعمال مهندسين استلهموا فردريك تايلور ، وهناك آخرون أسهموا فيها هم كارل ج . بارث ، وهنري ل . جانت ، وهارينجتون امرسون ، وفرانك ب . جيلبرت وأرملة ليليان جيلبرت ، وهنري دينيسون ولويس د . برانديز وهارلو و . بيرسون^(٦) .

وتتبع الإدارة العلمية النهج العلمي بصفة عامة : الحصول على الحقائق — تقديم افتراض ثم اختبار هذا الافتراض وتحقيقه وتعديله وفق نتائج الاختبارات عند الضرورة . وكان تايلور يعتقد أن عناصر الإدارة العلمية ثلاثة : دراسة كل خطوة في عملية معينة ، ثم اختيار وتدريب العاملين بأفضل الطرق العلمية المقررة وإيجاد تعاون وثيق مخلص بين الإدارة والعاملين . ومع أن هذه العناصر تبدو اليوم وكأنها إجراء معتاد إلا أنها اعتبرت ثورة

(٥) « ونستون تشرشل — تاريخ التسعوب التي تتكلم الإنجليزية (جزءان — لندن ١٩٥٦)

الجزء الأول ص ٢٩١ .

(٦) ويحكى مقال هارلو س . بيرسون عن مقبرة فردريك تايلور المنشور في مجلة الإدارة المتقدمة « الجزء العاشر » قصة منشأ ومبادئ حركة الإدارة العلمية باختصار وبطريقة مشوقة . راجع أيضا لينايسكي الرجع السابق ص ١١٤ — ١٢٦ .

منذ خمسين عاما . وهناك تبويب أحدث وضعه رالف ج . دافيز ويشمل هذه العناصر : أحصل على الحقائق ، وكون مبادئ وعلاقات ادارية ، وضع معايير أداء وخطط الإجراءات بحيث تؤدي الى أقصى درجة من الاقتصاد والكفاية ، وحدد اجراء معيناً لكل خطوة في كل عملية (٧) . ويرمز الى حركة الادارة العلمية في بعض الأحيان برجل يحمل ساعة وقف .

وبينما كانت حركة الادارة العلمية تشق طريقها في الادارة الخاصة حدثت تغيرات في مجال الادارة العامة . فقد ساند « ثيودور روزفلت » الاهتمام باصلاح الخدمة المدنية وعين الرئيس « تافت » لجنة الكفاية والاقتصاد للدراسة ادارة الجهاز التنفيذي ، ونشأت ادارة البحوث البلدية (معهد الادارة العامة الآن) في مدينة نيويورك لمعالجة مشكلات الاصلاح الاداري في المدن الكبيرة . ثم ادخل قانون الميزانية والمحاسبة لسنة ١٩٢١ عنصرا جديدا في الصورة : بالتعامل مع الحكومة باكملها بدلا من الادارة الجزئية التي كانت فيها كل هيئة عامة تتعامل مستقلة مع لجان الاعتمادات بالكونجرس . وقد انشأ هذا القانون ادارة الميزانية وأعطاه السلطة في ادارة ميزانية تنفيذية للحكومة باكملها وحدد مسؤولية رئيس الجمهورية في شؤون الميزانية والاجراءات التي تتبع ثم انشأ ديوان المحاسبة العامة كجهاز رقابة مالية شامل مسئول امام الكونجرس وليس امام رئيس الجمهورية .

وقد صاحب حركة الادارة العلمية - واستضاء بها الى حد ما بسبب اهتمامها بعمل الفريق والتعاون - ظهور تركيز على العلاقات الانسانية في الادارة . والعلاقات الانسانية كما وصفها من قبل « مورتون جروندزس » هي علم يستقي من مناهج علم النفس وعلم النفس الاجتماعي وعلم الانسان الاجتماعي ، ويهتم بصفة أساسية بالمشكلات الانسانية التي تنشأ في المؤسسات الكبيرة العامة والخاصة على السواء . وأكثر الأسماء بروزاً في مجال العلاقات الانسانية في الادارة هما : « ماري باركر فوليت » و « والتون مايو » ومعهما المجموعة التي أحاطت « ب مايو » في مدرسة « هارفارد » لادارة الأعمال خلال العشرينيات والثلاثينيات من هذا القرن . ويعمل مدخل العلاقات الانسانية على ايجاد اتجاه انساني يوازن بين الاهتمام الذي ذاع بين جماعة تالور بالتنظيم الرسمي وتصميم خطوات العمل . وكما جاء في شرح « جروندزس » فان « هذا العلم يؤدي الى القول بأن العناصر الانسانية وغير الرسمية في التعامل بين الأفراد لها نتائج ادارية خطيرة ، وأنها تحاول

ان تربط بين هذه العوامل والتشكيل الإداري ، ولكنها لا تحتل بالطبع مكان الإجراءات الإدارية التقليدية أو تحطمها ، بل تضيف في الواقع أبعادا جديدة هامة إلى هذا النهج « (٨) » .

وقد تطورت أهمية الإدارة العامة في أوائل الثلاثينيات باعتبارها مهنة ومجالا من مجالات الدرس إلى أن وصلت إلى نقطة بدأت بها تدخل ميدان اندراست المتعمقة باعتبارها نهجا أكاديميا مستقلا بين مجموعة العلوم الاجتماعية . وتكونت الاتحادات المهنية للعاملين في ميدان الإدارة العامة واتخذت مراكزها الرئيسية بصفة عامة في شيكاغو تحت رعاية مركز وثائق الإدارة العامة الذي نظمه « لويس براونلو » . وقد لعب اتحاد العلوم السياسية الأمريكي ومجلته ربع السنوية دورا رئيسيا لفترة طويلة في تطوير الأسس النظرية والفكرية للإدارة العامة ، وذاع هذا النشاط العلمي بانشاء الجمعية الأمريكية للإدارة العامة ومجلتها ربع السنوية في منتصف الثلاثينيات ، وارتفع بذلك نفوذ هذا النشاط الأكاديمي .

وفي المجال الحكومي قامت اللجنة الرئاسية للشؤون الإدارية (المسماة بلجنة براونلو) بين سنتي ١٩٣٧ و ١٩٣٩ بإجراء دراسة شاملة للإدارة الحكومية الاتحادية ، تلاها في سنة ١٩٤٩ ، ثم في سنة ١٩٥٥ تقرير لجنة هوفر ، وأضاف كل منها قدرا كبيرا إلى كنوز المعرفة والخبرة في هذا المجال ، بالإضافة إلى ما ترتب عليها من تغييرات كثيرة في التشكيل الإداري والإجراءات في الحكومة الفيدرالية . كما أجريت دراسات مشابهة في كثير من الولايات تبعا كذلك موجة من إعادة التنظيم الإداري في هذا المستوى من الحكومة . وفي هذه الأثناء شمل اصلاح الميزانية كل المستويات وحظي التدريب في مجال الخدمة العامة باهتمام كبير .

وتبدو الزيادة السريعة في احتياجات الحكومة من العمال من أنه في سنة ١٩٠٠ كان من بين كل ٢٤ من العمال في الولايات المتحدة عامل واحد فقط يعمل في الحكومة ، في حين أصبحت النسبة في سنة ١٩٢٠ واحدا إلى خمسة عشر وفي سنة ١٩٤٠ واحدا إلى أحد عشر ، وهي اليوم واحد إلى عشرة . وفوق ذلك فإنه خلال النصف الأول من القرن الحالي زاد عدد عمال المنشآت الخاصة بنسبة مائة في المائة ، على حين زاد مجموع العمال في كل

(٨) مورون جروندنس « الإدارة العامة وعلم الملائك العامة » مجلة الإدارة العامة العدد

مستويات العمل الحكومي بنسبة تتراوح بين ٥٠٠ و ٤٠٠ في المائة (٩) . وفي سنة ١٩٥٦ كان من بين ٧٦ ملايين يعملون في الحكومة الأمريكية ٢٧٧ من المليون يعملون في الحكومة الفيدرالية ، يعمل أغلبهم في الجهاز التنفيذي ، ولا يعمل في الوظائف الإدارية في الهيئتين التشريعية والقضائية الا نحو واحد في المائة . ومع التوسع السريع في أعمال الدولة خلال كساد الثلاثينيات والحرب الشاملة في الأربعينيات والمتطلبات العسكرية في عصر الذرة والأعمار الصناعية أصبحت الإدارة العامة تحتل مركزا كبير الأهمية في حياة الأمة . والمجال الكبير الثاني الذي تعرض للتطور هو الإدارة الدولية ؛ فمنظمات مثل الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة الكثيرة تستمد حيويتها وقوتها الدائمة من الإدارة السليمة لاجراءاتها الرسمية . فكيف يتكون جهاز للخدمة المدنية من بين أفراد من حضارات وتقاليد ولغات عديدة ؟ وما هو نوع العلاقات التنظيمية التي تنهض على خير وجه بالمحافظة على السلام وحل المنازعات بين الأمم ؟ وكيف تستطيع الأمم المتحدة أن تتحاشى تركيز مسؤوليات وسلطات كبيرة جدا في نيويورك أو جنيف ؟ ان هذا المجال من المعرفة ما زال في مهده ، ولكن أمامه اتجاهات مستقرة تنير له الطريق مستمدة من الخبرة الإدارية للحكومات القومية . والمنشآت الخاصة كبيرة الحجم تطبق بعد ذلك على هيئات الإدارة الدولية . فمن المنتظر أن يحدث تطور سريع في هذا المجال (١٠) .

وإذا رجعنا تاريخ الإدارة العامة في الولايات المتحدة خلال العشرينيات الماضية لبرزت لنا بعض فترات متوالية اعتبرت فيها ناحية محددة من نواحي الإدارة لفترة من الزمن علاجا كاملا لأغلب ادواء الإدارة العامة . ففي الجزء الأخير من القرن التاسع عشر مثلا حدث التركيز على اصلاح الخدمة المدنية واستند هذا الإصلاح في ذلك الوقت الى القانون الإداري والرقابة القضائية على العمل الإداري . وتلا ذلك اعتقاد بأنه ينبغي أن تنقل الوظائف الحكومية الجديدة وخاصة تلك التي تنصل بتنظيم الاقتصاد من الهيئة التشريعية الى لجان رقابية مستقلة ، ولم ينجم عن هذا الانعط من الارتباط ما زال يميز جزءا كبيرا من الإدارة الحكومية ، وبخاصة بين الولايات . ثم تحول الاهتمام بعد ذلك بقليل الى اصلاح الإدارة في المدن وتخليص الحكومة من المستغلين وبدأ علم السياسة يتحول الى الناحية العملية

(٩) جمع هذه الأرقام الإدارة القومية للبحوث الاقتصادية ونشرت في جريدة نيويورك هيرالد تريبون عدد ١١/٧/١٠ - انظر أيضا الملخص الإحصائي للولايات المتحدة إدارة الإحصاء (واشنطن ١٩٥٥) .

(١٠) راجع فصل ٢١ لدعوة الإدارة الدولية .

والإصلاحية ، ثم تحولت الميزانية بعد ذلك لتكون علاجاً لكل المشكلات ، وأدت إلى قانون سنة ١٩٢١ ويرجع ذلك للدرجة كبيرة إلى كتابات « ويلوبي » وإلى عمل لجنة الرئيس تافت عن الكفاية والاقتصاد (١٩١١) ، وتولدت في الثلاثينيات آمال كبرى نتيجة لما نشرته لجنة التقصى عن أفراد الخدمة المدنية من دراسات مثل « موظفون أفضل للحكومة » (١٩١١) وغيرها في أنه لو أمكن اختيار أفراد ممتازين في الخدمة الحكومية والاحتفاظ بهم في ظل نظام مرسوم للجدارة فإن أغلب المشكلات الأخرى في الإدارة العامة ستكون ميسورة الحل ، ثم تحول الاهتمام بعد ذلك إلى البناء التنظيمي للأجهزة الحكومية وإلى إعادة تنظيم منطقي لوظائفها ووحداتها نتيجة لنشر تقرير لجنة براونلو في سنة ١٩٣٨ (١٢) وتقريرى لجنتى هوفر الأولى والثانية في سنتي ١٩٤٩ ، ١٩٥٥ (١٣) واللجان المشابهة لها في بعض الولايات .

ومع أن هذا الوصف المختصر قد يولد الانطباع بأن كل اهتمام جديد حل محل سابقه ، إلا أن الواقع أنه احتفظ بهذه العناصر جميعاً إلى درجة ما ، والحقيقة أن الحاجة تتطلبها جميعها . ولكن من سوء الحظ أن كلا منها يبقى إلى درجة ما في نطاق منفصل وتحدث درجات متفاوتة من التأثير ، ويعتمد ذلك على التقاليد والعادات أكثر مما يعتمد على أهميتها الفعلية في ممارسة الإدارة . ولذلك فإنه من التحديات التي تواجه دارس الإدارة — باعتباره مواطناً — احتمال أن يكون من المديرين في المستقبل — أن يحاول أن يجمع كل هذه الاهتمامات العديدة ويكون منها تركيباً مفيداً . ومن حسن الحظ أن كان هناك بعض المناقشات القيمة عن اتجاهات الإدارة العامة بدأت مع « وودرو ويلسون » التي أدرك الأهمية التي لابد أن تحتلها الإدارة وكتب عنها مقال « دراسة الإدارة العامة » ، وهو موضوع ينبغي أن يقرأه كل دارس في هذا المجال (١٤) . وتؤدي بنا سريعاً مناقشات أخرى أجراها

(١١) لجنة التقصى عن أفراد الخدمة المدنية « موظفون أفضل للحكومة » (نيويورك

١٩٢٥) .

(١٢) لجنة رياضية من شئون الإدارة تقرير ودراسات خاصة — (واشنطن ١٩٢٧) .

(١٣) لجنة تنظيم الإدارة الحكومية . تقارير اللجنة وشعب البحث (واشنطن ١٩٤٩ —

١٩٥٥) .

(١٤) « وودرو ويلسون » دراسة الإدارة العامة — مجلة العلوم السياسية ربيع السنوية،

العدد الثاني (١٨٨٧) ص ١٩٧ أعيد نشرها في العدد ٥٦ (١٩٤١) ص ٤٨١ .

« جون م. جاوس » ، و « جورج أ. جراهام » ، و « روبرت أ. ديل » ، و « والاس س. ساير » إلى قلب الموضوع (١٥) .

ما هي الإدارة العامة ؟

كتب شارلس أ. بيرد في نهاية حياته الوظيفية الطويلة يقول : « ليس هناك موضوع أكثر أهمية من موضوع الإدارة ، فان مستقبل الحكومة المدنية ، وبالأحرى مستقبل الحضارة ذاتها في ظني ، يتوقف على قدرتنا على تطوير علم وفلسفة وطريقة ممارسة للإدارة تكون قادرة على النهوض بالوظائف العامة للمجتمع المتحضر » (١٦) . وهذا القول اذ يصدر من فرد لم يكن داعية يدافع بصفة خاصة عن الموضوع الذي تحدث عنه ، بل انه تميز كعالم في التيارات التاريخية الواسعة والحركات الاجتماعية يجعل هذه الدعوى ذات أهمية كبيرة . فما هي اذن مجموعة المعرفة التي يطلق عليها الإدارة العامة وما هي امكانياتها وعلاقاتها بالمناهج الدراسية الأخرى ؟

والكلمة الانجليزية administer هي تركيب من الكلمة اللاتينية +ad-Ministrare ، وتعني « يخدم » . ويقول المعجم انها تعني « يدير » أو « يوجه » مع الاهتمام بالمشكلة الدائمة في البقاء الاجتماعي ، وهي تبقى على الخادم في مكانه في حين تتيح له السلطة التي يحتاج اليها للنهوض بواجباته . وتعريف المعجم للإدارة العامة هو انها « نشاط الدولة في ممارستها لسلطاتها السياسية » ؛ وبمعنى ضيق فانها نشاط الأجهزة التنفيذية في ممارسة الحكم . وهذا التعريف يثير الأفكار لأنه يتمسك بالسلطات السياسية للدولة حيث تمارس الإدارة ، وهي نقطة تغفل أحيانا .

ومع ذلك فهناك تعاريف أخرى كثيرة مقبولة كما هو الأرجح ، ويعتمد ذلك على سمة الأنق في النظر الى الموضوع . والإدارة في أوسع معانيها هي اتجاه مخطط الى حل جميع أنواع المشكلات في كل نشاط فردي أو جماعي تقريبا . وتستخدم الإدارة مثلا بواسطة الفلاح الذي يأمل في إعادة بناء

(١٥) جون م. جاوس « اتجاهات في نظرية الإدارة العامة » مجلة الإدارة العامة (صيف ١٩٥٠) ، جورج أ. جراهام في تعليم الإدارة العامة « مجلة الإدارة العامة » (دبريع ١٩٥٠) ص ٦٩ - ٧٧ ، روبرت أ. ديل « علم الإدارة العامة » مجلة الإدارة العامة (شتاء ١٩٤٧) ص ١ - ١١ ، والاس س. ساير « اتجاهات في القيم الإدارية خلال عشر سنوات » مجلة الإدارة العامة (شتاء ١٩٥١) ص ١ - ٩ .

(١٦) شارلس أ. بيرد « دور الإدارة في الحكومة » وحدة العمل في الإدارة الفيدرالية (شيكاغو ١٩٢٧) ص ٣ . وتفتح آراؤه بتفصيل أوفى في كتابه السياسة العامة والرفاهية الشاملة (نيويورك - ١٩٤١) ص ١٤٨ ، ١٥٨ - ١٦٠ .

الأرض الخلاء لتربية القطيع من الماشية المدرة اللبن كما يستخدمها الشباب الذى يملك رأس مال محدودا ، وتصعبا على النهوض بنشاط مستقل . ويستخدمها منظم العمل وهو على وشك الانتقال الى منطقة غير منظمة ، ويستخدمها كذلك سكرتير عام الأمم المتحدة عندما يجابه نزاع دولى يريد أن يتحكم فيه ويسأل الانسان نفسه : ما هو هدفى ؟ ما هى المشكلات ؟ ما هى وسائل العمل الميسرة لى ؟ وأى طرق العمل استخدمها ؟ وما هى أنواع التدخل أو المساعدة الخارجية التى أستطيع أن أعتد عليها ؟ ومهما تكن الأهداف فإن النجاح يعتمد الى درجة كبيرة على مقدرة الفرد على تقدير حجم العمل الحقيقى وما يشتمل عليه من صعوبات وعلى بناء تنظيم - مهما يكن بسيطا - وطريقة خاصة فى العمل تناسب الهدف الحالى . والحصول على تعاون كل الأطراف المعنية والتفاهم مع كل المجموعات التى تستطيع أن تساعد أو تعرقل الحصول على نتائج طيبة . وعلى ذلك فإن مفهوم الإدارة موضوع يهم الفرد والجماعة على السواء ولو أن مضمون الجماعة هو الأكثر شمولاً .

وبصفة عامة فإن هناك اتفاقا ملموسا بين من كتبوا رسائل هامة فى هذا المجال عن مفهوم الإدارة العامة ؛ إذ ذكر و. ف. ويلوى مرة أن « الوظيفة الإدارية هى وظيفة إدارة القانون إدارة واقعية كما اعلنته السلطة التشريعية وفستره السلطة القضائية » . وكتب ليونارد د. هوابت يقول : « أن الإدارة العامة تتضمن كل هذه العمليات التى تهدف الى تطبيق أو تنفيذ السياسة العامة » . واستخلص جون م. فينر ، أن « الإدارة العامة هى تنسيق الجهود الجماعية لتنفيذ السياسة العامة » . ويقرر لوثر جولييك أن « الإدارة تتعلق بانجاز العمل وبلوغ أهداف محددة » . وقد اقترح أحد مؤلفى هذا الكتاب أن الإدارة تختص بماذا وكيف عن الحكومة . فمأذا - هى الموضوع ، وهى المعرفة الفنية عن مجال يمكن الإدارى من أن يؤدى أعماله . وكيف - هى الطرق الفنية فى الإدارة ، وهى المبادئ التى تنفذ تبعاً لها البرامج والتعاونية وتحقق النجاح . وكل منهما لا غنى عنه وهما معا تكونان ما يسمى بالإدارة (١٧) » .

(١٧) و.ف. ويلوى « حكومة الدول الحديثة » (نيويورك ١٩٣٦) ص ٢١٩ - ٢٢١ ، ليونارد هوابت « مقدمة لدراسة الإدارة العامة » (الطبعة الرابعة نيويورك ١٩٥٥) ص ١ ، جون م. فينر ، « لانس بريستورس » « الإدارة العامة » (الطبعة الثالثة نيويورك ١٩٥٣) ص ٥ ، لوثر جولييك « العلم والقيم والإدارة العامة فى مجموعة لوثر جولييك ، ل . ايرويك » بحث منشورة من علم الإدارة (نيويورك ١٩٣٧) ، مارشال ديموك « دراسة الإدارة » مجلة العلوم السياسية الأمريكية المجلد الثلاثون (فبراير ١٩٣٧) ص ٢٨ - ٤٠ .

والخلاصة أنه يمكن القول ان الإدارة العامة كمجال دراسة تختبر كل ناحية من جهود الحكومة في تطبيق القوانين وتنفيذ السياسة العامة وكمعملية فانها تشمل جميع الخطوات التي تتخذ ابتداء من الوقت الذي يبدأ فيه في تنفيذ الاختصاص والوقت الذي توضع فيه آخر لبنة في البناء (ولكنه يشمل كذلك أى مساهمة للجهاز في صياغة البرنامج ابتداء) وكمهنة فهى تنظيم وتوجيه نشاط الآخرين في هيئة عامة .

فالى أى مدى يمكن تبادل المبادئ التي تحكم التنظيم والإدارة في منشأة خاصة مع تلك التي تحكم برنامجا عاما ؟ لعله يبدو من الواضح أن هناك عملية ادارية مشتركة بين جميع المنشآت كبيرة الحجم ، سواء كانت خاصة أو عامة . وإذا سلمنا بأن ادارة المنشآت الخاصة تركز على دافع الربح أكثر من الإدارة العامة ، وإذا سلمنا أيضا بأن الإدارة العامة في النظام الديمقراطي تركز على السلطة القانونية والمساءلة الحازمة أكثر مما تفعل الإدارة الخاصة في المعتاد ، وأن العنصر السياسي أكثر شمولاً في مجال الإدارة العامة منه في الخاصة ، فإن عناصر التنظيم والإدارة في كلا المجالين رغم ذلك تتشابه لدرجة واضحة وتسير بسرعة متزايدة الى الانساق في نمط مشترك أكثر من اتجاهها الى الاختلاف . وعلى ذلك فإن الدارس في الإدارة ، بغض النظر عن اتجاه تحيزه نحو المنشآت الخاصة وضد المنشآت العامة ، فإنه سوف يهتم بعوامل مشتركة . فقد اصر شارلس ا . مريام على أن الإدارة نظام علمي لابد فيه من التسليم بتبادل المعرفة والأساليب الفنية حتى يمكن التخلص من الغفلة الشديدة التي ترتبط بالاتجاه الأبرشي الضيق .

وأخيرا سوف يحدث في كل مجال ، ان عاجلا أو آجلا ، نقاش فيما اذا كانت مجموعة معينة من المعرفة تعتبر علما أو فنا ، وقد كان لرجال الإدارة العامة كثيرهم نصيب من هذا النقاش . ويبدو أنه يكاد يكون هناك ناحية من العلم وناحية من الفن في كل مجهود انساني من تقويم الانسان الى ادارة استفتاء عام . فالعلم هو مجموعة المعرفة المحددة كما تصفها المبادئ أو التعميمات ويدعها الى درجات متساوية الاختيار والتحقق . والفن هو تطبيق هذه المعرفة على موقف معين مع أخذ جميع العناصر والسمات الخاصة في الاعتبار . ومع التجربة يصبح مثل هذا التطبيق سجية تعتمد على نوع من الحاسة السادسة أو المهارة البديهية ، اذ يصبح المحسنى على سبيل المثال خبيراً في مجال محدد من المعرفة ويستخدم طريقة معينة ، ويكون لكل حالة يقدمها عميل ناحية من الخصوصية ، والطريقة التي تنتج في معالجتها تعتبر هي الفن في هذا الموقف .

وقد اهتم « هارلو . بيرسون » في مقاله عن عبقرية « فريدريك و . تابلور » بهذا التمييز بين العلم والفن في الادارة عندما نص على ما يلي : « وبذلك فان العلم يستخدم في كل حالة ليساعد على الاداء في مواقف تتركب من عوامل متغيرة . وقد تكون هناك طريقة فنية او مدخل محدد ينتقل من موقف الى آخر ، ولكن ليس هناك حل معين قابل للنقل (١٨) » وكذلك فان المهارة المطلوبة في تطبيق الطرق الفنية المختلفة في الادارة العامة على مناطق جغرافية او مستويات حكومية متباينة جدية بالاهتمام . فاذا وعينا في عقولنا هذه العلاقة الحقيقية بين المعرفة بالطرق الفنية في الادارة العامة وتطبيقاتها في حالات معينة فربما ساعد ذلك على معادلة بعض التحكم التي تتميز به المناقشات الاكاديمية عن الادارة العامة في بعض الأحيان (١٩) .

صور الادارة :

هناك نواح مختلفة وخطوات في الادارة العامة تبين - اذا اتخذت مجتمعة - امتداد وسمات هذا المجال . وهذه النواحي تنبثق اساسا من مصدرين هما : العملية الحكومية الشاملة من ناحية ، والطرق الفنية التي تستخدمها القيادة التنفيذية كما تطورت في الادارة العامة والخاصة كليهما . فما هي هذه النواحي المتنوعة للموضوع ؟

أولا - لا بد أن يتوافر لاي برنامج نظام قانوني يعتمد على تحليل للماعية المشكلة وعلى مصادر السلطة القانونية فيها ، وهذا هو السببية في الادارة التي تتضمن مدى فسيحا من المعرفة المادية .

ثانيا - بعد أن يحدد القانون برنامجا عاما في خطوط عريضة يكون واجب الاداري أن يزيد من تحديد أهدافه من طريق تفصيل البرامج وتخطيطها .

ثالثا - لا بد من قيام تشكيل تنظيمي ينهض بانجاز الأعمال بأخذ في الاعتبار ثلاثة أنواع من العلاقات : العلاقات الخارجية

(١٨) نشر هذا المقال أولا في مجلة جمعية الارتقاء بالادارة - الادارة المتقدمة (يناير - مارس ١٩٤٥) ويمكن الرجوع اليه بسهولة في كتاب المطالعات الذي نشرته سيكلر حدسن - مكيات التنظيم والادارة (واشنطن ١٩٤٨) ص ٢٤٢ .

(١٩) لقد كانت الرغبة في التغلب على هذا الاتجاه التسلسلي هي التي دفعت شارلو هايتمان الى كتابة موضوع متواتر « امادة التنظيم الاداري متغيرة بين العلم والاقتصاد » في مجلة السياسة - العدد الاول (فبراير سنة ١٩٣٩) ص ٦٢ - ٧٥ كما دفعت « جوايت والدو » لتأليف كتابه الذي يكشف هذا الزيف وهو دولة الادارة (نيويورك ١٩٤٨) الذي على طبعه « آذر و . ماكاهون » في مجلة الادارة العامة - صيف ١٩٤٨ ص ٢٠٤ - ٢١١ .

بالنسبة للبرنامج مثل العلاقة بالجهاز التشريعي وجماعات الضغط وعملاء المنشأة ثم العلاقات في نطاق الإدارة المركزية في كل من الاتجاه الرأسى والأفقى والعلاقات بين الرئاسة والمراكز الميدانية .

رابعاً - يجب أن يتوافر للبرامج الإدارية المال والمواد ، وهذا يتضمن الميزانية والمحاسبة والشراء والتوريد .

خامساً - يجب أن يعين أفراد لينهضوا بالبرامج الإدارية ، وذلك باستخدام ما أصبح يطلق عليه إدارة الأفراد مع الاهتمام بالدوافع والروح المعنوية والعقاب والتدريب .

سادساً - تتطلب الإدارة القيادة والتوجيه وينظر اليهما من نواح كثيرة على أنهما قلب الإدارة ، ولو أن المصلومات عنهما ما زالت قليلة نادرة .

سابعاً - يجب أن توضع الطرق الفنية في الإشراف الذي يعتبر امتداداً للقيادة الى مستوى أدنى بحيث يمكن الاستفادة أفضل استفادة من الأفراد ولضمان مستوى مرتفع من الانتاجية عن طريق الارتفاع بالروح المعنوية .

ثامناً - لابد أن يوجد نظام للرقابة الداخلية لمعرفة مدى تحقيق كل برنامج لغاياته بناء على جدول زمنى سبق تحديده مع تحقيق أقصى درجات الاقتصاد والفاعلية .

تاسعاً - تتطلب الإدارة الدينامية التفويض والتنسيق حتى يمكن لجميع اجزاء البرنامج أن تندمج في وحدة تسير الى الأمام .

عاشراً - لابد من ضمان التعاون بين موظفى الخط والمشورة ، وبين الرئاسة والميدان ، وبين جماعات أصحاب المصالح والهيئة التشريعية .

حادى عشر - يجب على الإدارة أن تهتم بالعلاقات العامة حتى تداوم على احاطة عملاتها والجمهور بأهداف وتقدم الأعمال .

ثانى عشر - وأخيراً يجب أن تؤكد الإدارة تحملها لمسئولية أعمالها حتى تكسب رضا الجمهور وتحظى بالحكم الديمقراطى .

وكل هذه الصور من الإدارة مترابطة ، وقد يعرقل الفشل في أى نقطة منها نجاح المنشأة جميعها ، وعلى ذلك فإنه لابد أن ندرك ونحن نرتب مختلف اجزاء العملية الإدارية لتحقيق سهولة أكبر في التحليل والدراسة أن مهارة الإدارى في الجمع بين هذه العناصر كلها في كل وقت هى مطك نجاحه . وقد

دال « بروك آدمس » على نظرة متعمقة نافذة عندما لاحظ أن « الإدارة » هي القدرة على التنسيق بين العديد من المناشط الاجتماعية التي يقلب فيها التعارض بدرجة من المهارة تجعلها جسما واحدا يعمل فى وحدة كاملة » (٢٠).

دراسة الإدارة العامة :

يمكن بسهولة ادراك الأسباب التى من أجلها نبحث فى مجال الإدارة العامة عما يتوافر للعلوم التامة من يقين ومن مزايا أخرى ؛ إذ تسود فى مجتمع اليوم المؤسسات الكبرى بما فى ذلك البرامج الحكومية الضخمة التى لابد أن تدار بنجاح ، والا تعرض المجتمع لغوضى مدمرة . وكلما اتسعت هذه المنشآت وزاد التعقيد فيها كانت الحاجة أكبر الى فهم أسرار نظمها . وكلما كبر حجم منشأتنا كما هو الشأن فى المؤسسات العامة الضخمة وتقنيات العمال والبرامج الحكومية زاد الاحتمال فى انحادها أو فى تساقطها على السلطة والنفاذ . ومن ذلك فان تفهم نمو المؤسسات وحيويتها وسلوكها يفيد المواطن فى ادراك دوره فى المجتمع ، كما أنه حيوى بالنسبة للأفراد الذين يتحملون المسئولية فى إدارة هذه المؤسسات ، والإدارة فى هذا الموقف هى المعامل الرئيسى الذى يتوقف عليه البقاء ذاته أحيانا .

وعند هذه النقطة قد نسأل كيف يمكن أن يكتسب المواطن الذى يريد أن يصبح أكثر فاعلية أو الذى يعد نفسه ليكون اداريا وعاملا فى جهاز حكومى المعرفة بالإدارة العامة التى سوف تصبح سنده ووسيلته فى النهوض بوظيفته . انه يصل الى ذلك بصفة عامة عن طريق الدراسة والتطبيق فى الكلية وعن طريق التجربة والخطأ فى ممارسة اعباء الوظيفة . ومن الشائع أن يؤكد من يعرفون بالاداريين العمليين ويذيعون أن الفرد يتعلم الإدارة عن طريق ممارستها ، ولكن هذه النظرة أصبحت أقل ذوبوا فى هذه الأيام نظرا لأنه ، بالرغم من أن عمليات الإدارة يمكن أن تتعلم أثناء الممارسة ، فان الانسان لا يستطيع أن يتعلم النواحي الهامة للموضوع الا بطرق أخرى . ومن امثلة هذه الموضوعات ما يلى : ما هى مكونات السياسة العامة التى تلقى القبول وما هى القيم الأساسية فى نهج تنفيذى معين وماذا ينبغى أن تكون عليه علاقات التأثير بين المؤسسات والجمهور الذى تخدمه ؟ وما هى القوى التى تعمل داخل التشكيل القانونى ؟ وما أوجه الاختلافات بين التنظيم الرسمى وغير الرسمى ؟ وكيف يمكن تفهم التعقيدات الحكومية بحيث يمكن للفرد أن يحدث تأثيرا شخصيا عليها . وما الذى ينبغى أن يعرف عن النواحي

المتخصصة في الإدارة مثل الهندسة والمحاسبة والقانون وغير ذلك . وتكتسب هذه المعرفة على نحو أفضل في الكلية حتى يكون من يبدعون عملهم الحكومي قرب قاعدة السلم الوظيفي مؤهلين بالمهارة الإدارية التي تتضمن رسم السياسة وحرية الاختيار عندما يحين الوقت لتحمل مثل هذه المسؤوليات . ومع أن أغلب الإداريين هم في واقع الأمر من الاختصاصيين المدربين إلا أن التجربة تبين أن معرفة الشئون الحكومية لا تكفى ، وأن معرفة طرق التصرف فيها لها نفس الأهمية . فالمهارة الإدارية كأي مهارة أخرى لابد أن يعمل على اكتسابها اذ حتى مع توافر المؤهلات الشخصية فإنه لا يمكن الارتكان على أن المهارات يمكن أن تنبث ببساطة بكل طاقاتها حسب الحاجة وعندما يحين الوقت لاستخدامها . وعلى ذلك فإن أحد الأهداف الأساسية في تعليم الإدارة العامة في الجامعة هو توفير الاختصاصيين الذين يتخصصون في أقسام نظرية أخرى وتتوافر لهم فوق ذلك المعرفة بالمؤسسات والدوافع والعلاقات الإنسانية التي سوف يحتاجون إليها في عملهم في أي تشكيل إداري مستقبلا وبصفة خاصة في الحكومة حيث يصاب جميع من لم يوجهوا في كثير من الظواهر المتميزة بالبحيرة وفي بعض الأحيان بالتوقف .

وحتى نضع دراسة الإدارة العامة في مكانها الأكاديمي الصحيح باعتبارها فرعاً من العلوم السياسية ، فإنها أحد العلوم الاجتماعية التي تستفيد كثيراً من جميع الفروع الأخرى ، اذ يحتاج الذين يديرون البرامج الحكومية الى قدر متفاوت من علوم الاقتصاد والاجتماع ، وعلم النفس الاجتماعي والتاريخ ، والثقافة الإنسانية . والسبب هو أن أغلب هذه البرامج تتناول الاقتصاد (تقديم خدمات أو الرقابة على المنشآت الخاصة في مجال الصناعة والعمل والزراعة) والتعامل مع الحكومات الأخرى في الخارج والداخل على السواء أو النهوض بخدمات الأمن في شكل قوة بوليسية أو جيش . وفي كل من هذه الحالات تتعامل الحكومة مع الناس باعتبارهم أفراداً ، أو جماعات ، أو جماهير ضخمة .

ولابد للإدارة العامة أن تستفيد بصورة مستمرة بالإضافة الى ما تستعمله من مختلف مجالات المعرفة في نطاق العلوم الاجتماعية من بعض فروع المعرفة المتخصصة مثل المالية العامة والميزانية والمحاسبة وإدارة الأفراد والبحوث في عدد كبير من الموضوعات والهندسة والقانون . ولا غنى - في إدارة أي برنامج تنفيذي حكومي - عن الخبراء المدربين في هذه التخصصات . وأخيراً فإن الحاجة تدعو في تنفيذ هذه البرامج ذاتها الى استخدام الإداريين والعمال في كل أنواع المهارات المعروفة من النفسانيين ، والزراعيين ،

وساحى الغابات ، والأطباء ، والمرضات والفنيين من كل نوع ، والفيزيائيين ، والكيمويين ، والبستانيين ، والمحللين الاقتصاديين ، وغير هؤلاء كثير . ولا نجد ما يدعو الى الدهشة في مثل هذا العمل الضخم أن يستخدم في مكان واحد أو غيره في شبكة الحكومة ما يكاد يشكل كل المهارات المهنية . ويبين الجدول التالي نخبة من الوظائف المهنية وعدد العاملين في الحكومة الاتحادية في كل منها في سنة ١٩٥٥ .

ومع توافر جميع موارد العلوم الاجتماعية والتخصصات المرتبطة بها للاستفادة منها توجد مداخل عديدة ممكنة لدراسة الادارة العامة . ويركز أحد هذه المداخل مثلا على مستويات الحكومة العديدة : المستوى المحلي (المراكز الخاصة مثل مراكز الوقاية من الحريق وادارة المدارس) ومستوى المدينة والولاية والاتحاد ، ويمكن أن يضاف الى هؤلاء المستوى الاقليمي (كما هو الشأن في عمل هيئة وادي التنيسي) والمستوى الدولي وكلهما يزداد بروزا . ومع أن الادارة العامة عملية أساسية في كل مستوى من مستويات الحكومة فإنه يوجد في كل هذه المستويات مشكلات متميزة ترجع الى الموقع الجغرافي وقيام المراكز الحضارية والاختلافات في الثقافة وكذلك الى الاختلافات في السياسة القومية في حالة الادارة الدولية . والنظرية التي تطبق في كل من هذه الحالات نظرية عامة ، ولكن طريقة تطبيقها لا بد أن تختلف استنادا الى السمات الخاصة التي تجعل من كل موقف موقفا منفردا . ولذلك فإنه من المهم في طريقة الدراسة أن يؤخذ في الاعتبار النمط الكلي لمساحة أو مستوى حكومي معين في النواحي الجغرافية والاقتصادية والثقافية ثم تعامل على هذا الأساس مؤسساتها العامة ومشكلاتها الادارية وبمئاتها (٢١) .

ومع ذلك فهناك اتجاه آخر في دراسة الادارة العامة يركز على التنظيم المتدرج الذي يتكون من مكتب الرئيس التنفيذي والوزارات والصالح والاقسام والوحدات الميدانية ، أو يكون التركيز بالنسبة للمؤسسات كبيرة الحجم العامة والخاصة كليهما على مستويات الادارة الداخلة فيها : المستوى الأعلى والمتوسط والأول ، كما أن الادارة قد تكون ببساطة ، اما من النوع الرئاسي الذي يشمل الحكومة على اتساعها واما من النوع

(٢١) استعمل جون م جاكسون هذا الاتجاه بنجاح ملحوظ في تدريس في جامعة ويسكونسن

وجامعة هارفارد ، وقد وصفه في كتابه : «مفاهيم في الادارة العامة» (جامعة الاباما ١٩٤٧) .

العاملون المتفرغون في الأجهزة التنفيذية
الفيدرالية في مهن مختارة

عدد العاملين	اسم المجموعة والسلسلة	عدد العاملين	اسم المجموعة والسلسلة
٤٦٦٨٦	المهتمة	٩٦٩٣	العلوم الاجتماعية وعلم النفس والخدمات
٢٧٧٣	المهتمة العامة	١٢١٩	اقتصاديات الأعمال
٥١٦	مهتمة أمن	٥٨٨	اقتصاديات الزراعة
٨٣٦	مهتمة مواد	١١٣٦	الشئون الخارجية
٥٧٠	مهتمة معمارية	٨٩٤	بحوث المخبرات العسكرية
٦٢٦٥	مهتمة مدنية	٩٦٨	علم النفس
٣٤٥٠	مهتمة تشييد	١٤٤٥	البحث الاجتماعي
٩٨٠	مهتمة هياكل	١٥٣٨٨	علوم الحياة
١٩٤٩	مهتمة هيدروليكية	٥١٥	علم الحشرات
١٦٣٢	مهتمة مساحة ورسم خرائط	٥٨٤	علم الجراثيم
٨١٤	مهتمة طرق رئيسية	٢٧٣٤	علم الزراعة العامة
٦٠٤١	مهتمة ميكانيكية	٤٢٣٧	علم وقاية التربة
١٤٣٦	مهتمة قتاد	٢١٨٣	علم الفايكات
٦٤٢	مهتمة تصميم القتاد	١٢٦٦	علم التربة
٤٦٧٦	مهتمة كهربية	١٦١٩٦	الحساب المالية
٥٤٢١	مهتمة إلكترونية	٥٤٧٤	حماية الأعمال
٨٤٩	مهتمة طيران	٢٧٦٥	الحماية الحكومية
٥٧٤	مهتمة تصميم	٧٧٠٤	تحصيل الإيرادات الداخلية
٦٣٦	مهتمة بحرية	٢٨١٠٧	الطب العام والمستشفيات والاستئان والصحة العامة
١٢٣٩	مهتمة معمارية بحرية	٥٠٢٠	طبيب صحة
٨٤٩	مهتمة زراعية	١٨٤٤٦	معرضة
١٠٩٣	مهتمة كيميائية		

دراسة الادارة العامة

٢١

عدد العاملين	اسم المجموعة والسلسلة	عدد العاملين	اسم المجموعة والسلسلة
٨٧٦	هتلة صناعية	٩٢٢	أخصائي تغذية
١١٧٨٤	الشئون القانونية وفروعها ..	٥١٨	أخصائي العلاج المهني
٢٨٥٣	نائب تحقيق	٨٤٦	أخصائي العلاج الجسمي
٧٢٩	مساعد قانوني	٥٢٤	صيدل
٢٣٩٤	قضاة	١٠٨٠	طبيب أسنان
٤٠٤٩	نائب مستشار	١٨٦٤	علوم بيطرية
٥٢٣	نائب عام	٩٧٨	تفتيش بيطري على الدواب
١٢٠٧	الفنون الجميلة والتطبيقية ...	٥١٣	تفتيش بيطري على اللحوم
٨٢١	المساراة	١٦٣٤٦	العلوم الفيزيائية
١١٦٤	حق النشر وبراءة الاختراع	١٨٠٦	علوم فزيائية (لم تسجل في مكان آخر
٨٣٥	والعلامة التجارية	٥١٧	إدارة العلوم الفيزيائية.
١٩٩٢	فحص الاختراع	٣٠٦٧	الفيزياء
١٧١٩	المكتبة والمحفوظات	١٩٠١	البحوث الالكترونية والتطورات والاختبارات
٤٤٤٧	المكتبة	٤٣٤٦	الكيمياء
١٢٤٩	الرياضة والإحصاء	٥٢٥	التجديس
٢٠٣٨	الرياضة	١٧٩٧	المورولوجيا
١١١١	الإحصاء	١٢١١	الجيوولوجيا
٦٠٣٤	التسجيل الرمزي	٧٨٩	التكنولوجيا
٥٦٣١	التصميم		
	التعليم والتدريب		

المصدر - لجنة تنظيم الاداة الحكومية - الأفراد والخطة المدنية
(واشتمتحتون ١٩٥٥) ص ١٤ - ١٥

التنفيذى الذى يشمل البرنامج جميعه . ولكل من هذه الاتجاهات مكانة بالنسبة للتحليل الواضح لأغراض الدراسة ، ولكن ليس هناك من بين هذه الاتجاهات ما يعتبر كافيا بذاته .

وعلى ذلك فنوع الدراسة الذى نفضله فى هذا الكتاب هو النوع الوظيفى الذى نغنى به النظر الى الإدارة العامة كعملية مشتركة فى جميع المستويات الحكومية . ونحن نهتم بالإدارة لذاتها مع الاعتماد فى التوضيح على عديد من المواقف وتركيز الاهتمام على الناحيتين المالية والمحدودة كليتهما ، ولكن الإدارة الفدرالية تنال اهتماما خاصا باعتبارها أكبرها وأكثرها شمولاً . وتساعد هذه الطريقة الوظيفية فى وضع الأساس لفلسفة عامة فى الإدارة ، وتؤكد فى نفس الوقت العلاقات وتهتم بالمواقف الفعلية . فضلا عن ذلك فإنه من المقترح أن يخصص وقت أطول مما يخصص عادة للوظائف الخلفية فى الحكومة وللطرق التى يستخدمها الموظفون التنفيذيون فى تادية عملهم اليومى، وذلك لكى نبين أن السياسة تنتشر خلال الإدارة الحكومية ولتؤكد الاهتمام بالعلاقات ولتهتم بالنظرية والمبدأ فى نهج يتمشى مع المنطق الى أبعد حد فى هذه المرحلة من تطور نظام الإدارة . وفوق ذلك ومما له نفس الأهمية على الأقل ، اننا نأمل أن ننقل ما قد يسمى الاحساس بالإدارة بكل ما فيها من تعقيدات واخلق للإدارى وكذلك بكل ما تصفيه من أنواع الرضا .

والخلاصة على عكس الانطباع الذى يبدو فى بعض الأحيان - فإن الإدارة لا تقتصر على تيسير أعمال الحكومة بتوفير جو ملائم يستطيع فيه الأفراد أن يعملوا ويصلوا الى موازنة بين القوى وابتكار موازنة للقوى والطرق الخفية التى تستخدمها المؤسسات أو اتباع طريق الروتين وأدنى مقاومة . بل أن الإدارة العامة أبعد ما تكون عن أن تكون عديمة اللون متلبدة وتقليدية تخيب الآمال غالبا ، وأنها تمثل النجاح فى الوصول الى الحركة المستديرة، ولكنها تحد يبرز يوميا ويتمثل فى الحاجة الى حل المشكلات الانسانية والاجتماعية والفنية والسياسية من جميع الأنواع حتى تنشأ استراتيجية ناجحة وتحقق أهدافا جديرة بالسعى إليها . والحقيقة المتبلجة هى أنه لا المنشآت الحرة ، ولا الحرية ذاتها ، يمكن أن تقوم فى العالم الحديث الا اذا كانت الحكومة تدار بنجاح مقبول وقادرة على أن تعالج الصعوبات الأساسية الشائعة بمجرد أن تبدو فى المجتمع . فالمنشأة الحرة والحكومة الديمقراطية لا تنفصلان ، وللحكومة وظائف أساسية لا يمكن أن تنجح الا اذا نجحت الإدارة فى النهوض بها كاملة بأقل درجة من الارتباك وأقل قدر ممكن من تقييد حرية المواطن . وعلى ذلك فإن الإدارة تتعرض لتحديات تكاد تكون أهم مما يتعرض له أى مجال آخر من مجالات الجهد الإنسانى فى المجتمع الحديث .

مراجع مختارة

- Charlesworth, James C., *Governmental Administration* (New York, 1951). Stresses organization and personnel.
- Graves, W. Brooke, *Public Administration in a Democratic Society* (Boston, 1950). Stresses organization, personnel, and finance.
- Gulick, Luther H., and L. Urwick (eds.), *Papers on the Science of Administration* (New York, 1937).
- Lepawsky, Albert (ed.), *Administration: The Art and Science of Organization and Management* (New York, 1949). Contains a wide range of selected readings.
- Millett, John D., *Management in the Public Service* (New York, 1954). Deals with the conceptual base.
- Morstein Marx, Fritz (ed.), *Elements of Public Administration* (New York, 1946).
- Pliffner, John M., and R.V. Presthus, *Public Administration* (3d ed., New York 1953). Contains sections on administrative law, work procedure, and public relations.
- Simon, Herbert A., Donald S. Smithburg, and Victor A. Thompson, *Public Administration* (New York, 1950). Emphasizes the social psychology approach to government administration.
- White, Leonard D., *Introduction to the Study of Administration* (4th ed., New York, 1955). One of the earliest textbooks in the field; stresses personnel administration.
- Willoughby, W.F., *Principles of Public Administration* (Baltimore, 1927). One of the earliest textbooks in the field.
- Introduction to scientific management**
- Fayol, Henri, *Industrial and General Administration* (London, 1930).
- Taylor, Frederick, *The Principles of Scientific Management* (New York, 1947). By the founder of the scientific management movement.
- Taylor Society, *Scientific Management in American Industry* (New York, 1929).
- Urwick, L. (ed.), *The Elements of Administration* (New York, 1943).
- MANAGEMENTS AS HUMAN RELATIONS**
- Dubin, Robert, *Human Relations in Administration* (New York, 1951).
- Hoslett, Schuyler Dean (ed.), *Human Factors in Management* (rev. ed., New York, 1951).
- Leighton, Alexander H., *The Governing of Men* (Princeton, N.J., 1945). A case study from which interesting principles are deduced.

- , *Human Relations in a Changing World* (New York, 1949).
- Mayo, Elton, *The Human Problems of an Industrial Civilization* (2d ed., Cambridge, Mass., 1946). By a member of the staff of the Harvard Business School.
- , *The Social Problems of an Industrial Civilization* (Cambridge, Mass., 1945).
- Metcalf, Henry C., and L. Urwick (eds.), *Dynamic Administration* (New York, 1941). The collected papers of Mary Parker Follett.
- Small Business Administration, *Human Relations in Small Industry* (Washington, D.C., 1954).
- The Study of Administration Group, Sarah, A Bibliography of Public Administration (New York, 1933). Library of Congress, Legislative Reference Service, "Public Administration: A Comprehensive Bibliography on Public Administration in the United States" (mimeo., Washington, D.C., 1950).
- Public Administration Service, *Source Materials in Public Administration* (Chicago, 1948).
- Rogers, William C., *International Administration: A Bibliography* (Chicago, 1945).
- Seckler-Hudson, C., *Bibliography on Public Administration—Annotated* (Washington, D.C., 1949).
- Thompkins, Dorothy C., *Materials for the Study of the Federal Government* (Chicago, 1948).
- United States Bureau of the Budget, *Reorganization of the Executive Branch of the Federal Government: An Annotated Bibliography* (Washington, D.C., 1947).
- Wilde, Dwight, *The Study of Public Administration* (New York: Doubleday Short Studies in Political Science, 1955).

PROFESSIONAL JOURNALS

- American Political Science Review* (quarterly), published by the American Political Science Association.
- National Municipal Review* (monthly), published by the National Municipal League.
- Public Administration* (quarterly), published by the Royal Institute of Public Administration in Great Britain.
- Public Administration Review* (quarterly), published by the American Society for Public Administration.
- Public Management* (monthly), published by the International City Managers Association.

الوضع القانوني

ماهى المسئولية الادارية التى تحملها رئيس الهيئة التنفيذية فى الحكومة ؟ وكيف يبدو التشكيل الادارى فيها ؟ وما هى أنواع البرامج التى تديرها ؟ وهل تحول الاهتمام فى برامج الحكومة خلال العشرة الماضية او نحوها ؟ ان الاجابة عن هذه الأسئلة تكون الخلفية التى تبدو العملية الادارية فى الحكومة من خلالها فى منظرها الصحيح .

الرئيس التنفيذى

ان ما ينص عليه الدستور الفيدرالى الأمريكى من أن « السلطة التنفيذية تتمثل فى رئيس الولايات المتحدة ... » وأن الرئيس « ... سوف يرمى تنفيذ القوانين بأمانة .. » يبدو وكأنه يشير الى أن كل شيء يتعلق بالادارة فى الحكومة هو مسئولية الرئيس التنفيذى ، وأن الادارة يمكن أن تتميز بوضوح عن الوظائف التشريعية والقضائية للحكومة . ولكن كل من تجاوز السطح وأنعم النظر الى الحكومة الأمريكية ، يدرك أن هذا ليس حقاً . وينبغى أن نفهم الأسباب :

١ - تطمس العملية السياسية فى جميع مستويات الحكومة الخطوط التى تفصل الهيئة التشريعية عن التنفيذية ، وبذلك فانها تطمس أيضاً مسئولياتها . وكما ذكرنا من قبل فان العامل الأول فى تشكيل السياسة العامة هم أصحاب المصالح الذين يوجهون اهتمامهم الى كل من الهيئة التشريعية والتنفيذية (١) . ففى مراحل اعداد واعتماد وتنفيذ التشريعات تحاول كل مجموعة من أصحاب المصالح (وهناك آلاف من هذه المجموعات) أن تقدم ما سوف يكون فى صالحها وتعرقل ما قد يضر بها . وعلى ذلك فان القوى التى تطلقها جماعات أصحاب المصالح تقرب بين عمل الهيئتين التشريعية والتنفيذية بدلا من الفصل بينهما كما يدل عليه المفهوم الظاهر لمبدأ الفصل بين السلطات .

(١) دافيد ب . ترومان - العملية الحكومية (نيويورك - ١٩٥١) .

٢ - فكل من الرئيس والمحافظين في ظل الدستور الفيدرالى ودساتير الولايات سلطات تشريعية هامة وتدخل الجهاز التنفيذى فى عملية وضع القوانين . وتقرر المادة الثانية من الفصل الثالث من الدستور الفيدرالى : أن الرئيس « عليه أن يقدم بين وقت وآخر الى المجلس التشريعى بيانات عن حالة الاتحاد ، ويقترح بحث الاجراءات التى يرى أنها ضرورية ومطلوبة . » فاذا ما استفاد رئيس قوى من هذه السلطة فسوف يصل بذلك الى قيادة المجلس التشريعى بالإضافة الى أنه قد يعترض على أعماله ويدعو لاجتماعات خاصة للمجلس ويقوم فعلا بالتشريع عن طريق الأوامر التنفيذية بناء على السلطة المخولة له من المجلس التشريعى .

ويتمتع حكام الولايات بامتيازات مشابهة ولو أنها لا تستند الى أسس موحدة فى جميع الولايات - ويتوقف ذلك الى حد كبير كما هو الشأن فى واشنطن على مقدرة ورغبة الحاكم فى أن ينهض بدور كبير فى وضع والتصديق على التشريعات . ويبلغ التباين مدى أكبر فى المدن ، ففي ظل نظام العمدة الضعيف فى حكومة المدينة لا يكون للعمدة الا سلطات ضئيلة وواجبات شرفية الى حد كبير ومن ناحية أخرى فان سلطات العمدة فى نظام العمدة القوى قد تكون شبيهة بسلطات الحاكم . ويختص مجلس المدينة بسلطة التشريع فى نظام مدير المدينة بيد أن النفوذ الإدارى لهذا المدير أكبر نسبيا من نفوذ العمدة فى الأشكال الأخرى لحكومة المدينة .

٣ - يملك الكونجرس ومجالس الولايات سلطات إدارية هامة يقبل أن تكون فى المعتاد من سلطات الرئيس التنفيذى فى الحكومات القومية الأخرى . فالكونجرس يملك - بحكم قانونه - تحديد الهيكل التنظيمى للجهاز التنفيذى ، يملك سلطة الرقابة على اعتماداته ، ويستطيع أن ينشئ - وقد أنشأ فعلا - أجهزة تتبعه مباشرة أو تحتل مكانا فى منطقة حرام بين الهيئة التشريعية والتنفيذية ، كما يملك مجلس الشيوخ حق التفتيش على الأجهزة التنفيذية عندما يرغب فى ذلك . وفوق ذلك فان وظيفة المراجعة المحاسبية فى الحكومة التى يقوم بها ديوان المحاسبة العامة يشار إليها عادة على أنها « كلب الحراسة » التابع للكونجرس ، كما أن لجنة الخدمة المدنية تعتبر جهاز وصاية من الكونجرس بقدر ما هى وصاية من رئيس الجمهورية .

ويتمتع الكثير من المجالس التشريعية فى الولايات بامتيازات وسلطات شبيهة تتمسك بها مما يؤدى الى تشتت السلطة بين الهيئتين التنفيذيتين والتشريعية فى هذا المستوى أيضا . وهنا يبلغ التنوع فى النمط درجة تجعل من كل ولاية حالة مفردة . كما أنه فى نطاق المدن تبلغ الصورة نفس درجة

التنوع فتختلف من السلطة الواضحة التحديد في حالة رئيس البلدية الى السلطة البالغة التشتت في حالة نمط العمدة الضعيف من الحكومة .

٤ - ويختص رئيس الجمهورية بعدد كبير من الوظائف غير الادارية لدرجة يلب معها الا تحظى وظائفه الادارية الا بأقل مما تستحق من اهتمامه، وينتج عن ذلك أن تكون قيادته أقل حزما مما ينبغي . فالرئيس هو قائد الحزب ورمز الوحدة القومية ، والقائد التشريعي وواضع السياسة الخارجية والقائد الأعلى للقوات المسلحة مانع العفو والرئيس الفخري للامة. وتخلق هذه الالتزامات العديدة التي ترحم وقته مشكلة من أعقد مشكلات الادارة العليا ، ونظرا لأن الدستور الاتحادى يعفى حكام الولايات ورؤساء المدن من أية مسئولية عن الشؤون الخارجية وشئون القوات المسلحة فانهم لا يتحملون الا قلهلا من الواجبات البعيدة عن الادارة . ومع ذلك فان واجباتهم التشريعية والشرفية تحول جزءا كبيرا من وقتهم بعيدا عن الوظيفة الادارية .

• ونتيجة لهذه العوامل الأربعة الرئيسية فانه يندر أن تمثل خريطة تبين أجزاء ما يطلق عليه الجهاز التنفيذى في الحكومة صورة كاملة وذقيقة للادارة العامة كما تعمل فعلا في الولايات المتحدة ؛ اذ يقوم الاداريون بدور كبير ومتزايد في تشكيل التشريع بينما يتمسك الكونجرس والهيئات التشريعية في الولايات باصرار بسلطاتهم الادارية مما يقلل من سلطة الرئيس التنفيذى ، وفوق ذلك يضعف من قيادته ، ومن ثم فان الادارة العامة الناجحة في الولايات المتحدة تنطوى على قدر عظيم من التعاون بين المهيئين التنفيذى والتشريعية يزيد عما يحدث في أى امة أخرى بالرغم من المفهوم الظاهرى لمبدأ فصل السلطات .

تشكيل الادارة :

هناك مستويان للادارة هما الادارة العليا (تسمى أيضا المستوى الأعلى) والادارة التنفيذية . فالادارة العليا هى تلك التي تحيط برئيس السلطة التنفيذية (٢) . ففى حالة رئيس الجمهورية تتكون الادارة العليا من مجلس وزرائه وأية أجهزة استشارية تابعة تقدم عملها له مباشرة . ويتكون مجلس الوزراء من وزراء الوزارات التنفيذية العشر المتتادة فى الحكومة الفيدرالية، ولكن يجوز أن يحضر اجتماعاته بصفة منتظمة نوعا رؤساء هيئات كبرى

معينة أو غيرهم من المستشارين الذين يعول عليهم . وأجهزة المشورة هي تلك التي تقدم الرأي والمعونة والخدمات الى ما تسمى الإدارات الخطية التي هي هيئات العمل أو التنفيذ في الحكومة والتي تقع في خط السلطة الرأسي والتي تتعامل في المستوى الأدنى مع المواطنين مباشرة . وتعمل الوحدات الاستشارية في مجالات الأفراد والتخطيط والميزانية والعلاقات العامة والقوى القانونية ومثل ذلك ، وكل هذه خدمات تحتاج اليها الوحدات التنفيذية كما أنها تحيط الرئيس التنفيذي أيضا وبصفة مستمرة بما تنهض به الإدارات التنفيذية .

ويمكن أن توجد الهيئات الاستشارية في أى مستوى من التسلسل الرأسي في الحكومة وما زال الرأي في بحوث الإدارة العامة لم يستقر بعد على ما اذا كان ينبغي أن تركز هذه الهيئات في القمة أو توزع على نطاق متسع في جميع أرجاء التشكيل الإداري في الحكومة . فان ادارة الميزانية التي تقع في الحكومة الاتحادية في المكتب التنفيذي لرئيس الجمهورية مثال على وحدة استشارية تقع في المستوى الأعلى . وفوق ذلك فان كل وزارة تنفيذية وهيئة مستقلة لها وحدة مالية خاصة بها تقوم بعملية الميزانية كاحدى وظائفها بينما تقع لجنة الخدمة المدنية من ناحية أخرى في مستوى أدنى من المكتب التنفيذي لرئيس الجمهورية كما أن لكل جهاز تنفيذى وحدة خاصة به لإدارة شئون الأفراد .

ويبدأ مستوى التنفيذ في الإدارة بعمل الوزارات التنفيذية النظامية وعدد الوزارات في الحكومة الفيدرالية الآن عشر (٣) . وقد أنشأ الكونجرس الأول وزارات الشؤون الخارجية والحرب (الدفاع) والخزانة وكل منها برئاسة وزير . ثم أنشئت وزارتان أخريان يرأس احدهما المدير العام للبريد (وزارة البريد) ويرأس الأخرى المدير العام (العدل) . واستمرت الحال كذلك الى ما بعد الحرب الأهلية . ثم ارتبطت الموجة الثانية من التوسع اساسا بالوظائف الاقتصادية ، فأنشئت وزارات الداخلية والزراعة والتجارة والعمل على هذا الترتيب . وأخرى الوزارات واحدها نشأة هي وزارة الصحة والتعليم والخدمات التي لم تنشأ حتى سنة ١٩٥٣ ، ولو أنه كان هناك نشاط كبير للقيام بمثل هذه الحركة استمر عشر سنوات أو نحوها . قبل هذا التاريخ .

كما تشمل الوزارات النظامية المعتادة بدورها مستويين أيضا للإدارة :

المركز الرئيسى فى واشنطن ويختص بشئون المستوى الأعلى ، ثم الوحدات التى تعمل فى الميدان الذى يضم نحو ٩٠ فى المائة من أفراد الحكومة الفيدرالية الذين ينهضون بالتنفيذ . وتوجد فى المراكز الرئيسة هيئات مشورة تشبه هيئات المشورة فى رئاسة الجمهورية وتسمى الوحدات الرئيسة إدارات أو أقساما ، ويشمل المستوى الأدنى فروعاً أو وحدات فرعية ، والمكاتب الميدانية تمثل مفهومين أحدهما جغرافى والآخر تشكيلى : فبينما هى منفصلة جغرافياً عن الرئاسة فإنها من حيث التشكيل أكثر الوحدات أهمية فى المنشأة جميعها لأنه عن طريقها يتخذ العمل سبيله إلى الإنجاز .

وإذا كان هذا هو كل التشكيل الإدارى للحكومة لكان هذا الحجم ضئيلاً ، ولكن الأمر ليس كذلك ، إذ توجد الهيئات المستقلة التى تشبه الوزارات من حيث الحجم والتنظيم ، ولكنها لا تتمتع بالمركز الوزارى (٤) . وهناك أيضاً المجالس واللجان (٥) والمؤسسات الحكومية (٦) الكثيرة العدد الكبيرة الأهمية . وأقدم اللجان التنسيقية الكبرى هى لجنة التجارة بين الولايات التى أنشئت سنة ١٨٨٧ لتنظيم السكك الحديدية والتى تكاد تتساوى نتيجة لما أضيف إليها من وظائف فى الحجم والأهمية مع بعض الوزارات النظامية . وكانت أول مؤسسة اتحادية (خلافاً للبنوك الأهلية فى عهد جاكسون) هى شركة سكك حديد بناما التى استولت عليها الولايات المتحدة سنة ١٩٠٣ .

وتمثل المجالس واللجان تزايد اهتمام الحكومة بالحياة الاقتصادية والرغامية الاجتماعية للأمة ، وهما تتشابهان كذلك فى جماعية الإدارة ، أما الوزارة المعتادة فلها رئيس مفرد . ويرجع علماء السياسة جزءاً كبيراً من الاستقلال فى المركز الذى تتمتع به اللجان والمؤسسات العامة إلى رغبة جماعات أصحاب المصالح فى أن تبقى قريبة منهم (٧) أو تحت تصرفهم على نحو ما يريدون . وكذلك يتحمل الكونجرس مسؤولية عن هذا الاستقلال، لأن وظائف هذه الهيئات هى فى الغالب من الوظائف التى حاول الكونجرس أن ينهض بها بنفسه كما هى الحال بالنسبة لتحديد أجور النقل بالسكك الحديدية ، ثم لما أصبح العبء بالغ الضخامة وأنشئت هيئة منفصلة للنهوض به إلحقت بالهيئة التشريعية بدلاً من الهيئة التنفيذية ، وكان من

(٤) انظر الفصل التاسع .

(٥) انظر الفصل العاشر .

(٦) انظر الفصل الحادى عشر .

(٧) ترومان المرجع السابق ص ٤١٧ - ٤١٨ .

أثر هذا الذى عرف بالسلطة الرابعة فى الحكومة أن الارتباك فى خطوط السلطة بين الهيئتين التنفيذية والتشريعية كان ارتباطا كبيرا ، وضعف مبدأ فصل السلطات والصعوبة البالغة فى تتبع خطوط السلطة والتأثير فى الإدارة العامة . وقد حاولت لجان خارجية من الخبراء ثلاث مرات فى السنين الأخيرة - بنساء على رغبة رئيس الجمهورية - أن تعيد تنظيم الجهاز التنفيذى فى الحكومة الفيدرالية ، وأن تجعل إجراءاته ، وكذلك علاقاته مع الكونجرس ، تسير على أساس منطقي . وهذه اللجان هي :

١ - اللجنة الرئاسية للإدارة العليا (لجنة براونلو) التى عينها الرئيس روزفلت فى سنة ١٩٣٧ وقدمت تقريرها فى سنة ١٩٣٩ . وقد حاولت أن تدعم الرئاسة بتوسيع مدى الإشراف الإدارى للرئيس ومستشاريه ، وحجم الإدارات التابعة له بطريقة تسهل النهوض بكثير من واجباته عن طريق مكتب تنفيذى يتبع الرئيس رسميا . ولم يقتصر هذا المكتب على أن يضم الموظفين التابعين للرئيس مباشرة ، بل أنه ضم كذلك عددا من المستشارين فى وحدات للتخطيط ورسم السياسة . ودرست لجنة براونلو كذلك سياسة الأفراد والميزانية والهيئات المستقلة وقدرت كثيرا من المناشط الوظيفية .

٢ - لجنة تنظيم الاداة التنفيذية فى الحكومة (لجنة هوفر الأولى) التى عينها الرئيس ترومان برياسة الرئيس السابق هربرت هوفر فى سنة ١٩٤٧ ، وقدمت تقريرها فى سنة ١٩٤٩ ، وقد كان مجال دراسة هذه اللجنة هو فى واقع الأمر نفس مجال دراسة لجنة براونلو .

٣ - لجنة هوفر الثانية التى عينها الرئيس ايزنهاور فى سنة ١٩٥٣ ، وقدمت تقريرها فى سنة ١٩٥٥ . وكان اهتمامها الأساسى بمسائل السياسة بالنسبة لصواب القيام ببعض وظائف الحكومة الاتحادية أو التخلي عنها والعلاقة بين الوظائف التى تستبقى ، ولم يكن اهتمام هذه اللجنة بالمسائل التنظيمية الا عارضا .

وسوف تسنح الفرصة للإشارة مرات عديدة فى الفصول التالية الى هذه اللجان الثلاث لاعادة التنظيم ، وإلى أعمالها وما أنجزته وقدمته من مبادئ فى الإدارة العامة (٨) .

ويسير التنظيم الإدارى فى مستوى الولاية والمدينة على نمط التنظيم الفيدرالى الى درجة كبيرة اذ يشمل وزارات نظامية ذات رياسة فردية تتكون من أقسام وفروع ووحدات فرعية وما أشبه ذلك وكذلك هيئات

مستقلة ومجالس ولجان ومؤسسات عامة . إلا أن هناك نقطة خلاف ؛ هي أنه يتوافر لحكومات الولايات عدد أكبر من الهيئات شبه المستقلة بالنسبة لحجمها عن الحال في الحكومة الفيدرالية ، كما أن سلطة المحافظ عليها أقل في المعتاد حتى عن سلطة رئيس الجمهورية على الهيئات الشبيهة في المستوى الفيدرالي . و فرق ثان هو أن الشعب لا ينتخب في الهيئة التنفيذية الفيدرالية غير رئيس الجمهورية بينما في الولايات ينتخب بالإضافة إلى المحافظ بعض رؤساء هيئات الولاية أيضا ، وهذا يقلل من سلطة ومسئولية المحافظ عن ادارة الجهاز التنفيذي في هذا المستوى .

ولم تذهب الولايات بصفة عامة في مسألة اعادة التنظيم الى الأبعاد التي ذهبت اليها الحكومة الفيدرالية في دراسة المشكلة ، ولكنها حققت بعض النجاح في هذا الشأن ومع ذلك فإن سجل التقدم أكبر بين المدن إذ أنه لقربها من الشعب قد وجه لحكوماتها الكثير من الاهتمام في العثرات القليلة الماضية ، ونجح عن ذلك أن رئيس المدينة اختفى في واقع الأمر وأصبح نمط حكومة العملة الضعيف أقل ذيوما عما كان عليه من قبل ، وأخذ نمط مدير المدينة في الحكومة الذي في ظلله يتمتع المدير بنوع من الرقابة الموحدة يتزايد .

البرامج الإدارية في الحكومة :

يقول « الكسندر ليتون » : أن « المجتمع الإداري هو دائما جزء من انماط القيادة والسلطة في التنظيم الاجتماعي للمجتمع الذي يعمل فيه » (١) وقد نمت الوظائف الإدارية بسبب نمو المجتمع في الحجم والتعقيد وتزايد احتياجاته كما أن تحديات الحروب والكساد والرغبات الديموقراطية للشعب في أن يرفع مستوى معيشته والحاجة الى التلاؤم مع المستحدثات التكنولوجية، كل هذه العوامل وغيرها كثير أحدثتها جماعات الضغط هي سبب النمو السريع للحكومة في العقد الماضي . فقد زاد الانفاق الفيدرالي من ٦٦ بلايين دولار في سنة ١٩٣٢ ، الى أكثر من مئتين بليون دولار في سنة ١٩٥٦ . وإذا أخذنا مثالا آخر فإن الحكومة الفيدرالية أنفقت ١٢٥ مليمون دولار في سنة ١٩٣٧ على البحوث منها ٥٠ مليون دولار ، مصدرها اعتمادات الإعانة . ثم تزايدت المبالغ المخصصة للبحوث حتى بلغت في سنة ١٩٥٢ أكثر من ٢ بليون دولار في السنة . وقد استغل أكثر من نصف هذا المبلغ في دراسات النشاط الذري والديناميكا الهوائية المتصلة بغراض الدفاع القومي .

(١) الكسندر ليتون « حكم الأفراد » (برنستون نيوجرسي ١٩٤٦) ص ٢٤٣ .

والواقع أن التطورات الجديدة في مسؤوليات الحكومة كانت درامية لدرجة أصبح معها الوصول الى نظرة هادئة سليمة لوظيفتها الكلية أمرا تتزايد صعوبته ، ورغم ذلك فإن هذا ما ينبغي أن نسعى الى تحقيقه على نحو ما لأسباب عديدة هي : أن الشكل الجانبي لما تنهض به الحكومة يبين السبب في أن التنظيم الإداري أصبح على هذه الدرجة من التعقيد ، كما أن هذه النظرة تدعم الحقيقة في أن نوع الوظيفة يؤثر في نمط التنظيم الإداري المطلوب ويبين مدى اتساع مجال عمل جماعات الضغط ويوضح مدى الصعوبة التي يتعرض لها الرئيس التنفيذي في محاولته الإشراف بنفسه وبصفة مستمرة على منشأة يمثل هذا الاتساع الضخم ويقدم فكرة عن مجال نشاطات الحكومة للذين لهم اهتمام وظيفي في الخدمة الحكومية . وأخيرا فإن مثل هذا الشكل الجانبي سوف يؤكد حقيقة الإدارة ، وهي أنها مادية كما أنها إجرائية ، وأنها تهتم بمجموعات من المعرفة مثل الطب والهندسة كما أنها تعالج موضوعات مثل كيف تنظم وتعين الأفراد وتدير هيئة عامة .

وظيفة الحكومة ذات الجوانب الأربعة هي توفير للحماية والمساعدة والضبط والخدمات المباشرة للمواطنين والمجتمع . وتعتمد الدرجة التي تؤدي بها حكومة معينة هذه الوظائف على حجمها وعلى مستواها في تدرج الحكومات ، كان تكون حكومة بلدية صغيرة مثلا ، أو حكومة ولاية كبيرة ، أو الحكومة الفيدرالية نفسها . وفوق ذلك فإنه في ظل الدستور الاتحادي تختص الحكومة الفيدرالية بمسؤوليات معينة - مثل العلاقات الخارجية وصك النقود - ولا تخول لحكومات الولايات أو الحكومات المحلية .

والبرامج الإدارية للحكومة تتجمع في الأقسام الأربعة التي ذكرناها بالكيفية التالية :

١ - الحماية :

الشئون الخارجية تقوم بها وزارة الخارجية والسفارات في عواصم البلاد الأجنبية والقناصل في المدن الكبيرة من البلاد الأجنبية .
الدفاع القومي تقوم به وزارة الدفاع بأقسامها الثلاثة المتكاملة والحرس القومي .

حكم الأراضي المحتلة عندما يتطلب الأمر ذلك .
الرعاية على ممتلكات العدو وممتلكات العدو المصادرة في وقت الحرب ،
الرعاية على التخريب عن طريق مكتب المخابرات الفيدرالي والهيئات الخاصة الأخرى التي تنشأ لأغراض محددة حسب الحاجة .

- الرقابة على الاخلال بالنظام في الداخل بواسطة الشرطة المحلية ، وشرطة الولاية ، والحرس القومي .
- برامج الدفاع المدني .
- التعبئة الصناعية في وقت الحرب .
- الصحة عن طريق برامج الصحة العامة وتحريم الاغذية والمقايير الخطرة وغير النقية .
- التكافل عن طريق التأمين الاجتماعي والاغاثة المباشرة عند الحاجة .
- الرقابة على اوبئة النبات وامراض الحيوان من طريق وحدات وزارة الزراعة .
- ادارات الحريق في مستوى البلديات والمناطق الخاصة .
- ادارات الشرطة ، وتشمل مراقبة المرور في مستوى البلدية والولاية .
- نظام العقوبات : السجون والتعهد والمراقبة .
- وظائف عارضة مثل الرقابة من الحوادث الجوية ومثل وقاية سكان المدن بالعمل على الاقلال من الدخان والفضوضاء .

٢ - تقديم المساعدة الى :

- مواطني الولايات المتحدة الذين يسافرون أو يقيمون في دول أخرى .
- الأمم الصديقة والحيطة ، وبخاصة في وقت الحرب .
- المنظمات الدولية مثل هيئة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة في ميادين التغذية والصحة والمساعدات الفنية وامثالها .
- الاقتصاد القومي بصفة عامة عن طريق الرقابة على النقد وادارة المحاكم وما يشبه ذلك العمل - عن طريق البحوث وتحديد معايير العمل وبرامج التلمذة الصناعية وخدمات التوظيف وتعويض البطالة واجور العمال وخدمات المصالحة والوساطة .
- الزراعة - عن طريق البحوث ودعم الاسعار والتوسع في الارشاد (مدارس الزراعة والمندوبين في المقاطعات) والارشاد المنزلي والمحافظة على التربة وتقديم خدمات الغابات والاشخاب الى الفلاح والتسهيلات الائتمانية الخاصة .
- النقل - عن طريق تقديم الاعانات المالية للناقلات .
- الصناعة والتجارة - عن طريق البحوث وتقديم البيانات والتسهيلات الائتمانية للمشروعات الصغيرة .
- المهن - عن طريق الخدمات التعليمية والبحوث وتقديم البيانات .

المؤلفين والمخترعين عن طريق قوانين حقوق النشر والاختراع .
النساء والأطفال - عن طريق برامج المساعدة الخاصة والمزايا الضريبية.
المعرومين ماليا - عن طريق اعانة الشيوخوخ والاعانة المباشرة عند الحاجة .

المعزة - عن طريق مساعدات خاصة وبرامج تأهيل وامتيازات
ضريبية (مثل ما يقدم للكفيف) .

٣ - تنظيم :

- الهجرة والتوطين .
- الحجر الصحي لمنع انتشار المرض من الأمم الأخرى .
- الجمارك ومنع التهريب .
- التجارة الدولية والتعريف .
- النقد .
- البنوك وأسعار الفائدة .
- سوق الأوراق المالية وأسواق السلع .
- المرافق العامة بما في ذلك القوى الكهربائية والغاز الطبيعي والواصلات
(التلفزيون والإذاعة الصوتية والإذاعة الصوتية الضوئية) .
- النقل بما في ذلك السكك الحديدية والمركبات والمقطورات وناقلات
البضائع والطرق المائية الداخلية والنقل بالمرائب الساحلية والبحرية
التجارية والخطوط الجوية .
- العمل المنظم عن طريق مجلس العلاقات العمالية القومية وتشريع الأجر
بالساعة ومراقبة الأجور في زمن الحرب .
- الأمن الصناعي .
- الموازين والمقاييس .
- التكتلات الصناعية عن طريق تنفيذ مقاومة الاحتكار .
- ممارسة التجارة عن طريق لجنة التجارة الفيدرالية .
- الالتحاق بالمهن وآداب السلوك المهنية .
- نظافة المنشآت العامة مثل المطاعم و « صالونات » الحلاقة .
- لوائح الصحة العامة .
- الأنظمة النقية والمقافير والدهون .
- صيانة الآداب عن طريق إدارة البريد الى درجة كبيرة والمجالس المحلية
ومجالس الولاية للرقابة على الأفلام ومخازن المشروبات الروحية والحانات
وغيرها .

٤ - الخدمات الباشرة عن طريق :

العديد من المنظمات الدولية التي تهتم بالخدمة البريدية والبرق والراديو ، ومثل ذلك المساعدات الفنية للأمم المتخلفة .
منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة .
تشغيل وصيانة المدارس العامة والمباني والمرافق الحضرية والمكتبات والمتاحف والطرق والحدائق والملاعب والآثار التاريخية .
الخدمة البريدية .

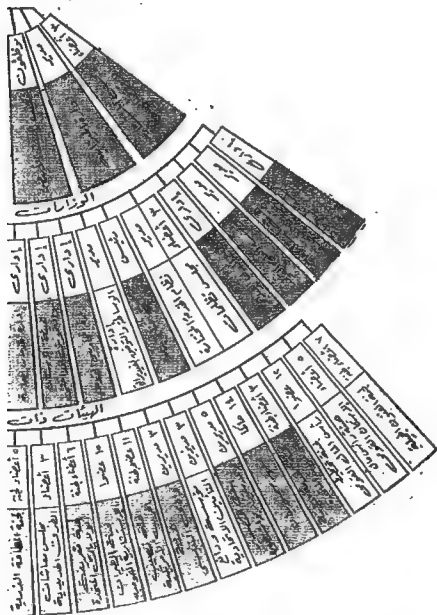
إدارة إيرادات الحكومة والدين العام .

امتلاك وتشغيل (بصورة كاملة أو جزئية) وسائل النقل (المحلية بصفة خاصة) ، وتسهيلات الائتمان ، والعديد من المرافق العامة ، والإسكان العام ، ومخازن المشروبات ، والمستشفيات ، ومؤسسات الأمراض العقلية ، والكليات والجامعات ، والسجون ، وغير ذلك .

وربما تحمل هذه القائمة للوظائف الإدارية في الحكومة بعض المعاني عن مدى تدخل بعض مستويات الحكومة في الحياة اليومية للمواطن والمجتمع . ولكن الذي لم نتجح هذه القائمة في إبرازه هو مدى ارتباط كل وظيفة بالكثير من الوظائف الأخرى . فموضوع كبير مثل الزراعة مثلا رغم أنه من الموضوعات التخصصية يحظى باهتمام مباشر من كثير من الهيئات الأخرى في الحكومة : فإدارة الصحة العامة تهتم بالتفتيش على اللحوم ، ويهتم برنامج المعونة الخارجية التابعة لوزارة الخارجية بفائض المحصولات الزراعية ، كما تهتم إدارة التعليم بمدارس الزراعة وإدارة الغابات بالحدائق العامة ، وهذا جزء قليل من الأمثلة الكثيرة الواضحة . وتبين الخريطة المرافقة بصورة تخطيطية الطريقة التي تنتشر بها الوظيفة العامة - وهي في هذا المثال إدارة الشؤون الخارجية - في أجزاء التشكيل الحكومي جميعه .

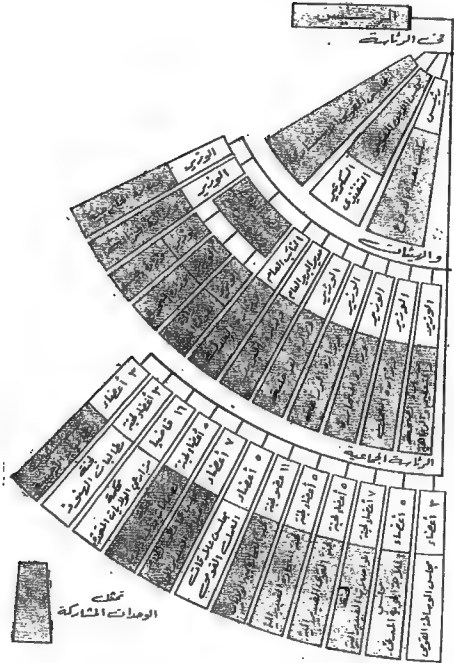
والأغلب أنه يمكن اظهار كل برنامج من برامج الحكومة الفيدرالية على أن له تشعبا مشابها . ومع أن امتداد البرامج الأخرى أقل إلا أن العلاقات في المستويات الأدنى من الحكومة هي ذاتها . والنتيجة هي شبكة من خطوط السلطة والمسئولية في كل مستوى تتطلب أعلى أنواع المقدرة التنسيقية في الموظف العام ولا يقتصر التنسيق على ما يفضله به من برامج وغير ذلك من عمل يقع في نطاق مستواه الحكومي ، ولكنها تتصل بالبرامج في المستويات الأخرى في نطاقه الجغرافي أو في مجال تخصصه المهني . لذا كان « روبرت م. ماك أشر ، دقيقا عندما أطلق على أحد كتبه « نسيج الحكومة » (١٠) فلم يكن من المستطاع أن يجد وصفا أدق في كلمات قليلة .

الحكامة الإسلامية.



مقتبس مع التعديل من لجنة تنظيم الجهاز التنفيذي في الحكومة
الحالي استنادا الى المعلومات الواردة في الدليل التنظيمي لحكومة الولايا
حصر تفصيلي كامل للوحدات التي تشارك في ادارة السياسة الخارجية

في الجهاز التنفيذي
للولايات المتحدة الأمريكية



الرفاهية العامة (واشنطن ١٩٤٩) ص ٢٤ . ومعدل حسب الوضع
المتحدة الأمريكية (١٩٥٧ - ١٩٥٨) ومنذ وضع تقرير لجنة هوثر لم يجر

الاهتمام بالتغير في الحكومة :

لا يكتفى مجرد سرد الوظائف الحكومية في جدول لظهور علاقات الترابط بينها ، كما أنه لا يكفي أيضا في إبراز درجة الاهتمام التي تضافى على مختلف أنواع الوظائف والطريقة التي يتغير بها مثل هذا الاهتمام مع تغير الظروف استجابة لمتطلبات جماعات الضغط وحاجات الأمة . فعند أقل من خمسين عاما حدث مثلا أن كان عمل الحكومة الفيدرالية يتضمن بصفة أساسية الحماية وتقديم مساعدات غير مجانية والقيام بالبحوث في موضوعات تم رجل الأعمال والفلاح ورب البيت ومجموعات أخرى من المواطنين . واليوم نجد الحكومة تنهض بكل هذه الوظائف ، وبخاصة الحماية ، بشكل أوسع من حيث المجال والانفاق ولكن الوظائف الإضافية لتنظيم ورقابة الاقتصاد وكذلك تقديم الخدمات المباشرة التي كان يظن في وقت ما أنها تخرج عن نطاق المسؤولية الحكومية قد حدث فيها توسع أكبر . وعلى ذلك فإن المكانة النسبية للبحوث قد انخفضت عن ذي قبل ، ولو أنها أضحت أضخم منها في أى وقت مضى من حيث الحجم الكلى .

وهناك تغير آخر في هذا المجال ، فحيث كان الشأن في الماضي أن تنهض الحكومة ببحوث كثيرة بنفسها فإن الاتجاه اليوم يسير بشكل متزايد نحو تمويل وتشجيع البحوث التي تنهض بها المؤسسات الخاصة . وعلى سبيل المثال فإنه في نهاية الحرب العالمية الثانية كانت الحكومة الفيدرالية تجسرى نحو ٢٢ في المائة من جميع البحوث وعمليات التطوير في الأمة ، ويتكلف ذلك أكثر من ٢٥٠ مليون دولار ، وكانت تمويل ما قيمته ٦٤٠ مليون دولار عن طريق اتفاقات تعاقدية مع مؤسسات خاصة وجامعات . ولم يفض على ذلك غير سبع سنوات حتى أصبحت الحكومة الفيدرالية لا تقوم إلا بما يزيد قليلا على ١٧ في المائة من مجموع البحوث والتطورات التي تجسرى في الدولة بتكاليف ٧٠٠ مليون دولار ، ولكنها كانت تقدم تمويلًا قيمته ١٧٦٠ مليون دولار للبحوث التي تجريها المعاهد الخاصة ، وتنفق أغلب هذه الأموال على بحوث العلوم الطبيعية وتطبيقاتها حتى أنه في سنة ١٩٥٢ أصبح ٨٦ في المائة من انفاق الحكومة الفيدرالية على البحوث مخصصا للطاقة الذرية والأعمال الحربية .

ولكن بالرغم من الأهمية الحالية للبحث في الحكومة وازدهاره فإنه تد تضائل بعض الوقت خلال الثلاثينيات بسبب تزايد الاهتمام بالبرامج للتنفيذية في كثير من الميادين . ولا تجد هذه الحقيقة توضيحا أفضل مما يدل عليه العمل في وزارة الزراعة الفيدرالية . فقد قادت هذه الوزارة قبل

الحرب العالمية الثانية جميع الوزارات الأخرى باعتبارها المركز الأساسي في البحوث في واشنطن وخصص لها ما يزيد على ثلث مجموع الإنفاق المقرر لهذا الغرض . ومنذ هذا الوقت تحول الاهتمام كثيرا بحيث أصبح لوزارة الزراعة برامج تنفيذية في كل من المجالات الأربعة المبينة من قبل في هذا الفصل . ويقدم بول أبلبي في كتابه « الديمقراطية الكبيرة » فصلا وبابا عن هذه القصة التي لم تكتمل بعد ، ويختتمه بسؤال : « هل تتطور الحكومة الى درجة من الكبر بحيث لا يستطيع الإنسان وحده أن يتصرف فيها ؟ » ثم يجيب على تساؤله بأنه ينبغي أن تكون الحقيقة المؤكدة أنه « دون أي مساعدة خاصة ودون فهم جماهيري شائع أو محدد في حجم الواجب الحالي فقد قام البيروقراطيون بعمل آخاذ » (١١) .

ومن بين جميع البرامج التنفيذية لحكومة الولايات المتحدة فإن أعظمها على الإطلاق هو برنامج الأمن القومي والدفاع . والواقع أن حقيقة الظلمة في هذا البرنامج تبلغ درجة لا يستطيع المواطن تقديرها ، إذ يخصص من الضرائب الفيدرالية لهذا البرنامج وحده قدرا يزيد على ما يخصص لكل البرامج الفيدرالية مجتمعة . فقد خصص في ميزانية ١٩٥٨ الفيدرالية ٦١ في المائة (٤٣٦ بليون دولار) « للأمن القومي الكبير » وهو ، عنوان شمل وزارة الدفاع والمساعدة والمساندة العسكرية والطاقة الذرية والتخزين والانتاج الدفاعي . وفوق ذلك فإن نصيب البرامج الثلاثة الأخيرة كان صغيرا نسبيا (ولو أنه مع ذلك كان أكبر من مجموع الميزانية الفيدرالية لسنة ١٩٣٢) لم يزد على ٥ بلايين دولار ، أما ما خصص للقوات المسلحة فبلغ ٣٨٦ بليون دولار .

ولا تشمل هذه الأرقام الأموال المخصصة للتطوير الاقتصادي والعلمي والنهوض بالشئون الخارجية والمخابرات الخارجية وتبادل أنواع النشاط (خصص لها في ميزانية ١٩٥٨ مبلغ ٢٤ بليون دولار) كما أنها لا تشمل ما خصص للمحاربين القدماء (٥ بلايين دولار) التي هي بالضرورة مرحلة من اعتمادات برامج الأمن القومي للسنوات السابقة . وهي لا تشمل أيضا النفوائد على الدين العام (٧٤ بلايين دولار) التي يخدم الجزء الأكبر من الأمن القومي . وإذا أخذنا هذه الأرقام الإضافية في الحسبان فإن نصيب - الأمن القومي في الميزانية الفيدرالية لسنة ١٩٥٨ يصل مجموعه

(١١) بول هـ . أبلبي الديمقراطية الكبيرة (نيويورك ١٩٤٥) ص ٢٦ ، انظر أيضا جون م . جلوس ، ليون ولكوت . الإدارة العامة ووزارة الزراعة للولايات المتحدة (شيكاغو ١٩٤١) .

الى نحو ٨٠ في المائة من مجموع الميزانية ، ولا يبقى بعد ذلك الا ٢٠ في المائة لجميع الأغراض الأخرى بما في ذلك : العمل ، الرفاهية ، والزراعة ، والموارد الطبيعية ، والتجارة ، والاسكان ، وإدارة الحكومة ، والطوارئ . ومن المفيد لأدراك مقدار تحكم وتقلل الحكومة الفيدرالية من خلال برامج الأمن القومي أن نستعرض تقارير لجنة هوفر الثانية موضوعا بعد آخر مثل منشآت الأعمال والخدمات القانونية وشئون الأفراد والفساء والكساء والممتلكات وكثير غيرها - فهذه التقارير اما أن تكون مقسمة الى قسمين يتناول القسم الأكبر منهما وزارة الدفاع ويخصص الجزء الأصغر لبقية الجهاز التنفيذي ، واما أن يكون هناك تقريران منفصلان يخص واحد منهما لوزارة الدفاع . ويبدو أنه لا بديل في هذا العالم كما نعلم عن كلب للحراسة له ذيل ضخم ولو أن الأمم قد زادت من جهودها حديثا للوصول الى تخفيض التريجي للانفاق الحربى .

فاذا كانت أنشطة الحكومة الحالية تدخل في الواقع في نطاق السياسة الاقتصادية وتعنى بجميع مصالح المجتمع ، فان مشكلة الوصول الى توازن أفضل بين هذه النشاط بحيث يستفيد دافع الضرائب ويتدعم اقتصاد عصر السلام تبين طبيعة التحدى الذى يواجه الإدارى في النهوض بمسئوليته باعتباره من الشخصيات الأساسية في الحكومة .

مراجع مختارة

- Appleby, Paul H., *Big Democracy* (New York, 1945). Why and how administration has changed.
- Chamberlain, Lawrence, and R.C. Snyder (eds.), *American Foreign Policy* (New York, 1948). Contains a discussion of international administrative problems.
- Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, *Report and task force reports* (Washington, D.C., 1949). An account of the range of government functions.
- , *Report and task force reports* (Washington, D.C., 1955). The range of federal functions with special reference to the Defense Department.
- Dimock, Marshall B., *Business and Government* (3d ed., New York 1957). The range of governmental activities, foreign and domestic.
- Fainsod, Merle, and Lincoln Gordon, *Government and the American Economy* (rev. ed., New York, 1949). Discusses the economic of government.

- Ferguson, John H., and Dean B. McHenry, *The American Federal Government* (New York, 1947).
- Gaus, John M., and Leon Wolcott, *Public Administration and the United States Department of Agriculture* (Chicago, 1941). A full-length case study.
- Herring, Pendleton., *Public Administration and the Public Interest* (New York, 1936), Pt. I. Deals with pressure groups and regulatory commissions.
- Institute for Training in Municipal Administration has published a series of monographs dealing with public works, fire protection, police administration, city planning, and the like; the emphasis is practical and the studies are primarily used for training officials already on the job.
- MacIver, Robert M., *The Web of Government* (New York, 1947), Chaps. 1, 5, and 6.
- Macmahon, Arthur W., John D. Millett, and Gladys Ogden, *The Administration of Federal Work Relief* (Chicago, 1941). A full-length case study.
- Municipal Finance Officers Association, *An Inventory of Government Activities in the United States* (Chicago, 1947).
- Truman, David B., *The Governmental Process* (New York, 1951). The role of political pressure groups.
- United States Government Organisation Manual, issued annually.
- Upson, Lent D., *The Growth of a City Government* (Detroit, 1942). Traces the expansion and variety of services rendered by a modern municipality, the case example being Detroit.

السياسة في الإدارة

ان تفهم السياسة هو السبيل الى فهم الادارة العامة . وربما كان مثل هذا التصريح مدعاة للدهشة منذ وقت ليس ببعيد ، اذ كانت السياسة تعتبر مالمنا منعزلا عن الادارة . ويرجع هذا الى حد كبير - كما يبدو الآن من خلال النظر في الماضي - الى التحامل الذي تولد نتيجة حملات محاربة الاستغلال في اواخر القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين . وكان لهذه الحملات من الناحية الفكرية نتيجة فرعية صورت الادارة على ان سماتها التواكل والرتابة ، وانها بعيدة عما تتصف به المنافسة السياسية من دفع وجذب ، في حين اقتضت السياسة في الماضي وما زالت - في بعض المناطق - تعتبر مقصورة على الترشيحات والانتخابات واعمال الهيئات التشريعية .

ومظهر آخر يساعد على افتعال الفصل بين السياسة والادارة يتصل بنظرية الفصل بين السلطات التي يقول احد تفسيراتها ان الجهاز التشريعي هو المسيطر الوحيد على السياسة ، وان دور الهيئتين التنفيذية والقضائية لا يتعدى تنفيذ السياسة المرسومة . ومن الضروري ان يعاد النظر الآن في هذا التفسير الرسمي في ضوء الواقع الحالي : فالادارة تضع السياسة ، وتبادىء بالتشريع ، وتتوسع في تفسيره ، وتمثل جماعات الضغط ، وتعمل بنفسها كجماعة ضغط ، وتقع في احوال كثيرة في معمة الحرب بين الحزبين السياسيين الكبار . هذه الحقائق لابد ان تأخذها النظرية في اعتبارها هذا بالإضافة الى أن مثل هذه الاتجاهات آخذة في التزايد مما يجعل التقدير الواقعي لها ضرورة لا غنى عنها في الدراسة الصحيحة للعملية الادارية . والاعتراف بان الادارة شبيه مركب تقع السياسة في قاعدته لا ينقص من أهمية مبدأ الفصل بين السلطات ولا من حركة اصلاح الخدمة المدنية .

وينبغي ان نتذكر ان ما يقصد بكلمة السياسة هو كل شيء تنهض به الحكومة في طريق تحديد السياسة العامة ، وبصفة اساسية قياس ضغط جماعات اصحاب المصالح على الحكومة جميعها بما في ذلك الادارة . والحزبية

السياسة هى ناحية من نواحى تشكيل السياسة ، ولكنها اصغر من تمثيل جماعة اصحاب المصالح . وعلى ذلك تهتم الإدارة بجماعات اصحاب المصالح أكثر من اهتمامها بالأحزاب السياسية . فمفهوم جماعات اصحاب المصالح له اثر دائم فى كل جزء من أجزاء التنظيم الإدارى . بيد أن التأثير الحزبى تأثير متفرق ويحدث اثره بصفة أساسية فى الهرم التنظيمى عن طريق موظفين مثل اعضاء مكتب الرئيس الذين يعينون لأسباب سياسية .

سبب ارتباط الإدارة بالسياسة :

لا يمكن تحصين الإدارة ضد عدوى السياسة ، حتى ولو كان مثل هذا الفصل بينهما مرغوباً فيه . فكل شيء فى الحكومة سياسى ، لأن الأحزاب السياسية وجماعات الضغط والافراد يتنافسون فى الهيمنة على الحكومة ، وفى الحصول على خدماتها . ولا يستطيع أى إدارى أن يجلس هادئاً خارج الحلبة يلاحظ هذا الدفع والجذب . وإذا كانت الإدارة كما قال « بروكس آدمز » هى المقدرة على خلق وحدة من بين أنواع النشاط الاجتماعية المتعارضة (١) فإن رجل الإدارة العامة يصبح إذن نوعاً من رئيس الحلبة وواضع الاستراتيجية مجتمعاً لا يقتصر شأنه على إدارة برنامجه ، بل عليه أيضاً أن يكسب تأييد الهيئة التشريعية وتأييد مرسوميه والجمهور الذى يخدمه ، ومن الهيئات الحكومية الأخرى التى يجب أن تكون راضية كذلك . والحاسة السياسية التى هى المقدرة على العمل بكفاءة فى وضع سياسى من هذا النوع صفة يشترط أن تتوافر فى كل إدارى عام حتى يبقى متيقظاً للاستراتيجية المضادة من الذين يتعامل معهم ، بحيث يكون سريعاً الى مجابهة ما يضر بأدائه ، مدركاً لقيم وأهداف برنامجه الذى عليه أن يحافظ عليه فى إطار الصالح العام ، إذ قد يضيع بسهولة فى ثنايا الارتباك الذى تتصف به الإدارة أحياناً فى بيئة حكومية معقدة .

وتنشأ الكثير من القوانين بتأثير من جماعات الضغط على الهيئة التشريعية ، ولكن عدد القوانين التى تنشأ فى الوزارات التنفيذية يتزايد الآن كذلك ، والكثير من هذه الوزارات قد أنشأت أجهزة رسمية لهذا الغرض كما يوجد قسم فى إدارة الميزانية يختص بالتنسيق بين القوانين وملاحظة توافقها مع سياسة الحزب الحاكم . وعلى ذلك فقد زادت جماعات الضغط كثيراً من اهتمامها بالإداريين وهى تعنى عندما يصدر قانون معين بمتابعة تنفيذه بحيث تنفذ السياسة التى تؤيد الجماعة تنفيذاً كاملاً فتدفع الإدارى

(١) بروكس آدمز ، نظرية الثورات الاجتماعية (نيو يورك ١٩١٣) . ص ٢٦٦ .

التردد مرة ، وتقيد آخر يبدو أنه على وشك الإفلات . وفوق ذلك ينمو تعاطف طبيعي وسريع بين الجهاز الإداري وجماعة الضغط التي تكون سبب انشاء هذا الجهاز أحيانا ، وتحمية في أغلب الحالات من الهجوم . وكثيرا ما تكون أهم جماعات عمله . وعندما تتوحد المصالح بين الجهاز الإداري وجماعة الضغط يصبح الجهاز الإداري نفسه جماعة ضغط حتى يحمي مصالح عمله من ناحية (بقدر ما تسمح به متطلبات الصالح العام) ، ومن ناحية أخرى يدافع من غريزة المحافظة على البقاء . وفي كلتا الحالتين يحاول أن يتقدم بمصلحته عن طريق التأثير في بقية أجزاء الحكومة بما في ذلك الهيئة التشريعية . وعلى ذلك ينجح الإداري الذي تتوافر له حاسة سياسية دقيقة عادة في السير ببرنامجه والمحافظة عليه أو الارتقاء بمكانة إدارته .

وكذلك فإنه نظمنا لأن الكثير من التشريعات تنشأ الآن في الوزارات التنفيذية ، فإن اهتمام الإداري بسياسة التشريع اهتمام لا يفرق ؛ إذ عليه أن يساعد التشريع الذي يحتاج إليه وأن يتأكد أنه في شكل يساعد على التنفيذ الفعال . كما يتابع ويحاول أن يؤثر في كل التشريعات الأخرى التي يمكن أن يتأثر بها برنامجه . فضلا عن ذلك فإن الكثير من التشريع الحديث ليس إلا ماما ومروخا فحسب ، يترك التفاصيل ليضعها الإداري حسبما يتطلبه التنفيذ . وينشأ عن هذا الوضع تشريعات فرعية هي التشريع الإداري أو وضع القواعد - كما تسمى أيضا - لها قوة وأثر القانون . كما تتطلب الكثير من القوانين الحديثة من الإداري أن ينهض بنوع من القضاء ، وأن يستمع ويتخذ قرارات في الحالات التي تتضمن نزاعا بين الأطراف وهذا ما يسمى بالقضاء الإداري . وحتى إذا كان على الإداري أن يقاوم رغبته في أن يهتم بالتشريع الأصلي فإنه لا يستطيع في نهوضه بواجباته الإدارية القانونية العادية أن يتجنب اتخاذ قرارات سياسية يكون لها أثر القانون .

وحق الهيئات الإدارية في تدعيم التشريع وفي تمثيل مصالحها ووجهات نظرها على هيئة جماعات ضغط أمام الهيئة التشريعية أصبح إلى حد كبير جزءا مقبولا في إجراءات الحكومة الأمريكية ، حتى أنه ينذر أن تسمع شكوى صادقة عنه . وقد ذهب « فرانك بوخنان » عضو الكونجرس الأمريكي ورئيس اللجنة البرلمانية التي كلفت ببحث المناشط التأثيرية على البرلمانيين في تقرير هذه اللجنة سنة ١٩٥٠ إلى أقصى ما يمكن أن ينهب إليه فرد في تبرير التأثير البيروقراطي ، فقال : « أن للهيئات التنفيذية حاجة مؤكدة

للتعبير عن وجهات نظرها أمام الكونجرس ، وإلى تقديم الاقتراحات ، وطلب إصدار التشريعات اللازمة ، وإعداد مشروعات القوانين أو تعديلاتها وغير ذلك . . . ثم أضاف قائلا : « وما أحاول أن أوضحه هنا وضوحا تاما منذ البداية هو أن الهيئات الإدارية لها الحق ، بل ومن واجبها أن تحاول أن تؤثر وتنسجج وتقدم أو تؤخر التشريع فى أى من النواحي الواضحة السليمة ، وهى فى ذلك كبيرة الأثر فى أغلب الأحوال » (٢) .

ثم أوضح تقرير اللجنة أن النشاط التأثيرى للأجهزة الحكومية يخضع لرقابة رئيس الجمهورية عن طريق إدارة الميزانية والرقابة الكونجرس عن طريق عملية تخصيص الاعتمادات ولجان التقصى الخاصة والمراجعة المحاسبية المعتادة وتقارير ديوان المحاسبة وأخيرا عن طريق المسئولية السياسية التى يتحملها الإداريون أمام الشعب . ومع أنه ما زال هناك من يظن أن روح مبدأ الفصل بين السلطات - أن لم تكن الفاضلة - تمنع مثل هذا النشاط فإنه لا يوجد اليوم الا قلة من الإداريين فى الحكومة من الذين تحيط بهم فعلا متطلبات جماعات أصحاب المصالح المتنافسة يستطيعون أن ينهضوا بعملهم دون أن تتوافر لهم مهارات المناور السياسى .

وتهتم الأحزاب السياسية كذلك - بالإضافة الى جماعات الضغط - بالنواحي السياسية للإدارة ؛ إذ يساعد النجاح أو الفشل فى برامج بالذات على فرصة إعادة انتخاب مرشحي الحزب . وعلى ذلك تهتم الأحزاب السياسية اهتماما مباشرا بتعيين الأفراد فى الوظائف الاستراتيجية . وهناك كذلك موضوع المحسوبية ، إذ من الطبيعى أن يعتقد النواب أن الرجال والنساء فى موطنهم الانتخابى قادرون على الإسهام كموظفين فى نجاح عمل الحكومة ، كما أنهم قادرون كناخبين على إتاحة فرصة النجاح لهم فى عضوية المجلس التشريعى مرة أخرى . وفوق ذلك فإن الناخبين بالنسبة للموظف المنتخب - باعتبارهم أفرادا وجماعات ضغط منظمة - مصلحة فى كل برنامج حكومى تقريبا ، ومن مصلحة المشرعين والسياسيين أن يخدموا هؤلاء الناخبين بكل وسيلة مستطاعة ، وبسبب تأثير كل هذه العوامل يجد الموظف العام نفسه مرغما على الدخول فى السياسة الحزبية سواء أرقب فى ذلك أم لم يرغب .

وأخيرا فإنه رغم اختلاف مجال العمل ومظهره بين المشرعين والإداريين

(٢) قدمت اللجنة تقريرها فى ٢٠ من أكتوبر سنة ١٩٥٠ . انظر مجلة الإدارة العامة ، العدد الحادى عشر (شتاء ١٩٥١) ص ٦٧ - ٦٨ وبها تعليق على هذا التقرير .

فان كلا منهما يهتم بنفس العناصر من العملية الادارية مثل : كيفية حل مشكلات معينة كشمول التأمين الاجتماعى ، أو المساعدة التى تقدم للتعليم ، أو التحكم فى مورد مثل الفائز الطبيعى أو التنظيم الذى يحقق هذا الغرض والطرق التى تستخدم فى ذلك أو مسايرة أصحاب السلطة . وإذا كانت السياسة والإدارة وجهين لعملة واحدة ، فهذه العملة هى العلاقات الانسانية (٢) .

وليس للسياسة ولا لرسم السياسة العامة بدء ولا نهاية ؛ فرجل السياسة العمل والمناور السياسى يعرف كل منهما هذا ، كما يدرك أن القوى التى تنتج عنها السياسة العامة كما تعبر عنها القوانين تستغرق وقتا طويلا حتى تنطور وتصبح واضحة المعالم وأنه يندر أن تسوى المشكلات تسوية نهائية . وفوق ذلك فان الإدارة وجماعات الضغط والأحزاب السياسية والرأى العام كل هذه تختلط معا فيما يجرى لأى سياسة عامة خلال قيام المشرع بتشكيلها .

وكمثال على هذه العملية فان كتاب « ستيفن بالى » الكونجرس يضع قانونا (٤) هو بيان عن طريقة اقرار الفصل ٣٨٠ الذى أصبح قانون التوظيف لسنة ١٩٤٦ والذى وجه الرئيس بالإضافة الى أشياء أخرى - الى تقديم تقرير اقتصادى سنوى الى الكونجرس وأنشأ مجلسا للمستشارين الاقتصاديين الذى يشير عليه فى هذه الناحية ، كما أنشأ لجنة مشتركة فى الكونجرس لدراسة التقرير الاقتصادى . ويوضح « بالى » بجلاء أن العوامل التى ساعدت على اقرار هذا القانون تمتد بعيدا فى التاريخ الأمريكى ، كما أن الرغبة فى منع انتشار البطالة بعد الحرب العالمية الثانية كانت القوة الدافعة المباشرة فى ذلك ، وبما أن نذر البطالة فى المستقبل لم تختف بعده ،

(٣) راجع الفصول الثلاثة الأولى من كتاب بندكتون هيرنج « الإدارة العامة والمصالح العام » (نيويورك ١٩٣٦) للحصول على تقرير أوفى لهذا التفسير عن سياسة الإدارة . كما أن بول ابليس يقدم النظرية التى لخصتها هنا فى كتابه السياسة والإدارة (جامعة الاباما ١٩٤٩) .

وهناك مصادر أخرى هى اللائحة الادارية تأليف افرى ليسرسون « شيكاغو ١٩٤٢ » ، ومبادئ الإدارة العامة تحرير « فريزل موشتين ماركس » (نيويورك ١٩٤٦) وخامسة الفصل ١٤ من جماعات أصحاب المصالح فى الإدارة ، « ستيفن بايلى » « الكونجرس يضع قانونا » (نيويورك ١٩٥٠) ، « موشال ديموف » « التفكير وهو يعمل » (نيويورك ١٩٤٥) فصول ١ ، ١١ ، ١٢ ، ١٥ ، ١٦ ، دافيد ب . برونمان - العملية الحكومية (نيويورك ١٩٥١) ووصفة خاصة لفصل ١٣ ، ١٤ .

(٤) بالى - المرجع المذكور .

ومن ثم فإن القصة التى تحكى هذا التشريع تتكرر باستمرار تنشأ من الماضى البعيد وتمتد الى مستقبل غير محدود .

كما أننا نجد نفس الصعوبة فى تجنب الخلط بين الجماعات والقوى والوسائل العديدة التى تدخلت فى اقرار هذا القانون . وكان دور الرئيس فعلا ، وكذلك دور مساعديه الإداريين . وتحكمت فى استراتيجية الجهاز التنفيذى لجنة وزارية من أربعة أعضاء يمثلون وزارات الخزانة والتجارة والعمل والزراعة . ورتبت جماعات الضغط من خارج الحكومة فى وضع معركة كاملة يقوم فيها اتحاد المزارعين الأهلى بأكبر الأدوار فاعلية فى تأييد القانون ، فى حين يقوم الاتحاد القومى للصناع بقيادة المعارضة . كما كان لبعض الشخصيات القائدة أثر كبير مثل عضو الشيوخ « جيمس ا . موراي » من مونتانا من المؤيدين والنائب « كلارى هوفمان » من ميتشيجان من المعارضين .

وبلاحظ « بالى » أن عملية رسم السياسة هى التفاعل بين أربعة عناصر هى : الأفكار ، والأنظمة ، والمصالح ، والأفراد . ويطلب أن يسهم الإداريون فيها بنصيب أكبر مما يظن الكثيرون . ثم يختم بالى ملاحظته بأنه عندما يتم كل شيء لا يمكن تحديد عامل واحد يعتبر أنه أدى منفردا الى هذه النتيجة . ومع أن التأييد العام وقيادة رئيس الجمهورية والأحزاب السياسية وجماعات الضغط وأفرادا بالذات قد قامت جميعها بأدوار بارزة فى إصدار هذا القانون بالذات - وهذه حالة مألوفة - فإنه لا يمكن القول بحق بأن أيا من هذه العوامل يعد مسئولا عنه كما صدر فى صورته النهائية .

ويعتقد « بالى » أنه عندما يستعمل لفظ « مسئول » بالمفهوم الفنى للمسائلة أمام الشعب فإن تاريخ قانون ٣٨٠ يشير الى افتقاد مثل هذه المسئولية من ناحية الكونجرس والرئيس كليهما ، لذلك فإنه يعتقد كالكثيرين غيره من علماء الموضوع - أنه ينبغي أن يؤدى نظام الحكومة الأمريكى الى أن تتحمل كل من الهيئتين التشريعية والتنفيذية مسئولية أبعاد اثرا . كما لا يظن أن قيام نظام أفضل للمسئولية ينتقص من النشاط السياسى لأفراد الإدارة العامة - بل الواقع أنه قد يزيد منه . ولكنه يلقى مزيدا من الضوء عليه ويجعله مسئولية أكبر .

والقانون ٣٨٠ شأنه شأن أغلب التشريعات العامة قد اختصر كثيرا فى مراحل الدراسة بين الوقت الذى أعد كمشروع الى أن تم اقراره وصدر

مقتانون للتوظيف في سنة ١٩٤٦ (٥) . فطريقة اتمام هذه المساومات ومساهمة الموظفين العموميين مساهمة فعالة مع جماعات الضغط في الوصول الى هذا التفاهم الضروري يتيح نظرة متعمقة الى حقيقة السياسة الأمريكية يستفيد من دراستها المواطنون والمرشحون للقيادة .

جماعات الضغط والإدارة :

لكل هيئة ادارية جمهور المتعاملين معها وجماعة الضغط التي تساندها، والا فانها لا تستطيع البقاء طويلا . وقد تكون جماعة الضغوط واضحة التحديد في بعض الحالات كما هو شأن المزارعين في منطقة محمية للمحافظة على الأراضي ؛ فهؤلاء يقاومون تدخل برنامج آخر لحماية الزراعة ينافس برنامجهم مع أنه يتصل به أو كالعمال في مصنع أو صناعة ممن لهم مصلحة شخصية في التطبيق الدقيق لقوانين الحد الأدنى من الأجور . وقد تكون الجماعات التي تساند هيئة عامة في أمثلة أخرى جماعة كبيرة يصعب تحديدها مثل مستخدمي الطرق العامة وغيرهم ممن يهتمون ببعض الشيء بإدارة الطرق الرئيسية . وحتى في هذا المثال توجد منظمات ضغط قوية كجزء من المجموع الأكبر ؛ كاتحاد سائقي الجرارات ، ونوادي السيارات العديدة . والمستهلكون هم أكبر الجماعات العامة على الانطلاق ، وربما كان هذا هو السبب في أنه يصعب أن يوجد أي تنظيم لها يجمع قواها ويحدث ضغطا كبيرا لصالحها . اذا نظرنا الى جميع المناشط التي تمارسها جماعات الضغط وتؤثر في الإدارة ؛ وهي : الضغط السياسي الذي يتركز أولا على اقرار قانون ما ، ثم تخصيص الاعتمادات للجهاز الإداري الذي يقوم على تنفيذه ، والتشاور في شؤون التنظيم والأفراد ، والعمل في اللجان الاستشارية (وهو دور نشيط عندما تمس مقترحات اعادة التنظيم هذه الإدارة أو عندما يتعرض نفوذها للخطر لسبب ما) ، وأخيرا فان جماعة الضغط تعمل كجوق دعائية وادارة نقد في نفس الوقت ، وكل هذه الوظائف تجعل جماعة الضغط عاملا أساسيا في برنامج العلاقات العامة لأي جهاز حكومي .

ولا يعني هذا أن جماعات الضغط تركز على مصالحها الذاتية دائما وتهتم ببرامجها الخاصة بغض النظر عن كل اعتبار آخر . فإذا حدث هذا فسوف يترتب عليه صعوبة بقاء الحكومة الديمقراطية ؛ إذ أنها تعتمد بالضرورة على توازن عادل بين المصالح والأخذ والعطاء والمساومة والارتفاع

(٥) انظر المرجع السابق للاطلاع على المنروع الأصلي من ١٢ والقانون كما صدر في صورته

فوق المصالح الضيقة لاستكشاف المصالح العامة الكبرى . على أن مدى إجابة جماعات الضغط النهوض بمسئولياتها المدنية يعتمد على حد ما على الجماعة ذاتها ، كما يعتمد كذلك على سمات القيادة فى الجهاز الإدارى الذى يقع عليه الضغط . ويقول بندلتون هيرنج : « ان الصبء الأكبر فى التوفيق بين مفارقات للجماعة يقع على عاتق البيروقراطى ، فعليه أن يجعل المساومات الاقتصادية والاجتماعية التى تتم خلال العملية التشريعية صالحة للتطبيق وذات أثر فعال » (٦) .

وهناك هيئات ذات مصالح خاصة فى الحكومة الاتحادية ، وبدرجة أقل فى حكومة الولايات تستخدم جماعات واضحة التحديد مثل المزارعين والعمال التنظيميين واتحادات رجال الأعمال ، وفى كل حالة يلزم التوفيق بين المصالح المختلفة التى تم أجزاء متنوعة من نفس المجموعة - وبعض هذه المصالح متعارضة - تتطلب التوفيق فيما بينها ، ثم التوفيق بينها وبين المصالح العام . فتوجد بعض البرامج فى وزارة الزراعة تعمل على زيادة المحصولات ، فى حين أن برامج أخرى تحد منها . كما أن واجب وزارة العمل الأساسى العناية بالعلاقات الإنسانية بين العمال من ناحية وأصحاب العمل من ناحية أخرى . وفى محيط وزارة التجارة نجد مصالح أصحاب الأعمال الكبرى لا تعمل دائما على تقدم مصالح أصحاب الأعمال الصغيرة بصرف النظر عما قد تحكيه الأمثال الشعبية مما يخالف ذلك . وواجب الوزير فى كل وزارة أن يكون مساعدا وحكما على السواء ، سائرا ببرامجه العديدة بحيث يرضى أنصاره وعملاءه ، وفى نفس الوقت يرتقى بالرعاية العامة (٧) .

وهناك مشكلة خاصة نوعا تشمل جماعات الضغط يتعرض لها الإداريون فى اللجان الرقابية ، ذلك أن الاحتكارات القانونية التى تسمى المرافق العامة تحكم مباشرة فيما يتعلق بالأسعار والأرباح بمن يفترض فيهم الخبرة المحايدة من أعضاء اللجان الرقابية . وقد قيل ان الحكومة تستمد قوتها من نفس العناصر التى تنظمها ، وهذا صحيح كافتراض عام ، ولكن اذا توسعنا فى هذا المعنى فقد تصبح المصالح التى تنظم فى الحقيقة هى الحاكمة . وعلى ذلك فمشكلة اللجان الرقابية هى فى توفير خبراء فى كل مجال ممن لا يرتبطون به اذ لابد من إيجاد التوازن بين حق المرفق فى عائد مقبول نظير استثمار معقول، وحق المستهلك فى تخفيض الأسعار الى أدنى مستوى مقبول . وتزايد

(٦) هيرنج : المرجع السابق ص ٧ انظر أيضا فرومان المرجع السابق ص ١٢ .

(٧) راجع هيرنج - المرجع السابق الجزء الرابع تجد تقريرا عن كيفية جعل هذه الضغوط المنظمة تؤثر فى الاجهزة الفيدرالية المتصلة بها .

صعوبة الإدارة عن طريق اللجان بسبب تعدد الرؤساء واحتمال وقوع الخلاف بينهم ، كان يرجح بعضهم مكاسب الصناعة ، ويرجح الآخرون مصلحة المستهلك (٨) .

وعلى ذلك فإن لفظ « القائد الإداري » أو حتى « السياسي الإداري » يدل ببساطة على نمط من الأشخاص لا غنى عنه في ديمقراطية المستقبل . والمشكلة هي أولاً : أن نحافظ على استجابة البيروقراطي في غير انحراف ، وثانياً أن نحصر الدوافع الخلاقة في المواطنين وجماعات أصحاب المصالح في التخطيط العريض وتنفيذ البرامج الإدارية .

الإداري والمصالح العام :

يحتل الإداري العام مركزاً يمكنه من ممارسة قدر ضخم من التأثير في رسم السياسة . فباى المعايير اذن يستهدى في اتخاذ قراراته ؟ وباى المقاييس يحكم على أفعاله ؟ من الواضح أن الاستناد في ذلك هو الى التقدير المخلص لمكونات المصالح العام . وقد يعترض على ذلك بأن مفهوم المصالح العام مفهوم مشوش يمكن التوسع فيه بتفسيرات كثيرة . والواقع أنه كذلك ، ولكن هل توجد طريقة بديلة في نظام ديمقراطي حر تقوم مقامه ؟

لا تخضع المصالح الشرعية في المجتمع الحر لاي قيد في تساقها للحصول على مزايا خاصة بها ، ومن الواجبات الكبرى على الحكومة الديمقراطية أن تفصل الخلافات التي تنشأ من هذه الحرية وتزيلها . والحكومة تساند طرفاً ، أو الطرف الآخر ، أو تصل الى حل وسط بينهما ، مستندة في كل حالة على ما تقدر أنه يؤدي الى تحقيق المصالح العام : تدعيم الاستقرار الاقتصادي والسلام والتقدم . فهذا يمثل النظرية كما يمثل في الجـزء الأكبر منه كذلك التطبيق . والمثال على ذلك بالقوانين العديدة التي تشترط أن تتخذ القرارات في سبيل المصالح العام « أو بما يحقق رفاهية الجمهور » مثل القوانين التي تحكم المواصلات الاتحادية أو لجان التجارة .

والمنظر أن يحدث التوفيق بين هذه المصالح المتسابقة أول ما يحدث في الهيئة التشريعية عندما تشكل السياسة العامة في قوانين . ولكن كما سبقت الملاحظة فإن لغة هذه القوانين تغلب عليها العمومية تاركة للإداريين مجالات واسعة للاختيار يقع عليهم أن يفسروها بطريقة ما ، في ضوء برامجهم

(٨) انظر المرجع السابق الفصلين ١٢ - ١٤ اللذين يبحثان في لجنة التجارة الفيدرالية ولجنة الراديو الفيدرالية ولجنة التجارة بين الولايات .

الفردية وأهدافهم . ومن ثم نجد أن المشرع فى واقع الأمور يلتقى على الإداريين مشكلة التوفيق بين خلافات الجماعة وخلق الانسجام بين أفرادها .

ومع ذلك فالإدارى لا ينهض بهذه المسئولية بأن يكتفى بالجلوس الى مكتبه فى هدوء يفكر فى مختلف البدائل مسترشداً فى قراره بما يقدر أنه الصالح العام ، ثم يضع هذا القرار موضع التنفيذ بما يصدر من تعليمات أعدت فى جو دراسى هادئ . إنه سوف يحاول أن يفعل كل هذا بالطبع ، ولكن الهدوء فى مكتبه سوف يقطع تكراراً بالاتصال - التليفونى أو الشخصى - بمن يضغطون عليه ليأخذ جانبهم فى هذا الأمر . وسوف يدعونه للفساء أو لحفلات الاستقبال والعشاء ويرفون عن أسرته - إذا سمحت لهم الفرصة بذلك - والواقع أن الكثيرين سوف يذهبون الى أبعد مدى يحسرون على الذهاب اليه ، وأنه واجب الإدارى أن يرفض الهدايا وعروض المزايا والخدمات غير السليمة . وكل هذه العوامل تزيد من المؤثرات والأخطار التى يحتمل أن تتعرض لها عملية اتخاذ القرار عندما تقع المصالح الخاصة ومصالح الجماعة المتعارضة فى الميزان فى تنفيذ برنامج عام .

والنتيجة الحتمية لهذا الموقف هى أن واجب الإداريين فى التنظيم الديمقراطية ، كى يستطيعوا القيام بالواجبات المسندة اليهم ، أن يطوروا فلسفة منطقية ناضجة عن الاقتصاد السياسى . ويقول هيرنج : « تتطلب الإدارة التى ترعى الصالح العام اتفاقاً عاماً على الأهداف الاجتماعية العريضة للحكومة (٩) » . وعلى ذلك فإنه بالنسبة للاقتصاد يكون السؤال الحاسم هو هل يأخذ الإداريون بالمبادأة والقيادة ، أو يقتصر دورهم على الاداء والتبعية ؟

وليس من السهل أن يعرف الإنسان الصالح العام لنفسه بالفاظ تؤدى الى التوجيه السليم للأمة ، ولكن لا يمكن التغنى عن هذه المسئولية دون تعرض الأمة للمخاطر . وعلى ذلك فواجب على كل من يتنبأ لوظيفة الإدارة فى المستقبل أن يتزود بحصيلة من الفلسفة والاقتصاد والتاريخ حتى تتوافر له نظرة واسعة للسياسات والقرارات الاجتماعية ، بدلاً من نظرة الخبرة الضيقة التى يتصف بها الفنى ، وقد يكون تأثير قرار ما على السياسة العامة ضئيلاً ، أو قد يكون كبيراً جداً فى الواقع . فإذا ما اتخذ هذا القرار ، شخص اقتصر خبرته على أن يفهم تخصصه فحسب ، فقد تكون النتائج مفرقة تتعدى دائرة عمله المباشرة . وعلى ذلك ينبغى أن يتخذ مثل هذه القرارات دائماً إداريون ذوو إحاطة بنواحى السياسة العامة العريضة والصالح العام .

العلاقات التشريعية التنفيذية :

إذا كانت رعاية الصالح العام وسيلتها التحديد السليم للسياسة العامة . وإذا كانت السياسة العامة تتحدد في داخل الحكومة ، بصرف النظر عن الحدود بين فروعها ، فإن مسألة تقسيم السلطة بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية مسألة أساسية . وهذا التقسيم أقل وضوحا في الولايات المتحدة في ظل مبدأ الفصل بين السلطات عنه في بريطانيا العظمى . مثلا حيث يتطلب نظام الحكم بواسطة مجلس الوزراء أن تعمل كل من الهيئتين التشريعية والتنفيذية معا أو تجرى انتخابات عامة . وفي ظل النظام الانجليزي تأخذ الحكومة (أى ما يطلق عليه في الولايات المتحدة الإدارة) القيادة في البدء والسير في التشريع ، وتحتكره احتكرا في واقع الأمر . ولو أن العلاقات في الولايات المتحدة بين هذين الفرعين أكثر تباعدا فإن هناك اتجاها متزايدا لدى الرئيس التنفيذي وموظفيه الإداريين في مستوى الولاية والمستوى الاتحادي كليهما الى تدعيم قيادتهما وتأثيرهما في الهيئة التشريعية . وقد نوقشت المزايا النسبية للنظامين على صفحات مجلة الإدارة العامة وغيرها ، وإيد « دون برايس » النظام الرئاسي ، على حين رجح « هارولد لاسكي » نظام مجلس الوزراء الذي يتمتع بسلطات متكاملة (١٠) . ويبدو بوضوح أن تفوق الرأي المهنى في الإدارة العامة يؤيد قياس رئيس الجمهورية وجهازه الإداري بدور قوى في السياسة القومية ، ويعارض تدخّل السلطة التشريعية في أمور التنظيم الإداري وشؤون الأفراد والإجراءات . وقد بين وجهة النظر هذه « بندلتون هيرنج » بيانا مقنعا في قوله أن رئيس الجمهورية هو الموظف المنتخب الوحيد الذي يمثل الصالح القومي الشامل على عكس أعضاء الكونجرس الذين يعكسون في المعتاد مصالح جزئية أو قطاعية أو اقتصادية (١١) . ونجد رأيا أكثر تحمسا للسلطة التقليدية

(١٠) دون ك. برايس « النظامان البرلماني والرئاسي » مجلة الإدارة العامة (ربيع ١٩٤٢) ص ٣١٧ - ٣٢٤ « تجاوب مع السيد لاسكي » مجلة الإدارة العامة (ربيع ١٩٤٤) ص ٣٦٠ - ٣٦٣ : هارولد لاسكي « النظامان الرئاسي والبرلماني » مجلة الإدارة العامة (خريف ١٩٤٤) ص ٢٤٧ - ٢٥٩ .

(١١) بندلتون هيرنج - القيادة الرئاسية (نيويورك ١٩٤٠) . ونظره تشبه رأى اللجنة الرئاسية من الإدارة العليا (١٩٣٧) ولجنة هوفر الأولى (١٩٤٥) التي دكر عليها في مقالات هيررت إيرمنج « من إعادة تنظيم الحكومة الاتحادية » جامعة ألاباما ١٩٥٠ . وفي كتاب بول ايليس الديمقراطية الكبيرة (نيويورك ١٩٤٥) وفي مقال ليونارد د. هوايت من « المسئولية التشريعية من الخطة العامة » الذي ظهر في نشرة ندوة « آفاق جديدة في الإدارة العامة » (جامعة ألاباما ١٩٤٥) .

التي يتمتع بها الكونجرس فى الإدارة فى تقرير عن الكونجرس اعده لجنة من اتحاد العلوم السياسية الأمريكى يسمى « إعادة تنظيم الكونجرس » (١٢) . والافتراضات من الدور المناسب للهيئتين التشريعية والتنفيذية تؤثر ، وقد تحدد النتائج ، فى شئون التنظيم ورسم السياسة وشئون الأفراد والاستقلال الذاتى بصفة عامة فى الوزارات والهيئات الادارية . ومع أن هذا الموضوع سوف يناقش بين وقت وآخر خلال الكتاب الا أنه يتبنى أن تذكر هنا أوجه الخلاف وبعض الاعتبارات التي تحيط بها .

والملاحظة الأولى هى أن قاعدة الفصل بين السلطات تميز بين الإدارة العامة والخاصة فى أن ما يقابل الهيئة التشريعية فى المنشأة الخاصة ، وهو مجلس المديرين ، يرتبط بصفة عامة ارتباطا وثيقا بإدارة أغلب المهن الخاصة ، ولا توجد فى الحكومة مثل هذه العلاقة الوثيقة . ويرجع السبب فى كثير من المصاعب التي يعمل فى ظلها الإدارى العام فى الولايات المتحدة الى الافتقار الى هذه العلاقة . ويوافق مجلس الإدارة فى مؤسسة الأعمال على السياسة التي تقدمها إدارة إستاجرها ، ولكن الكثير من أعضاء المجلس هم من موظفى الشركة المأجورين . وهناك أيضا فرق بين الإدارة الخاصة والعامة فى درجة السلطة والمسئولية المخولة لرئيس الجهاز التنفيذى وهذه السلطة فى منشأة الأعمال هى سلطة كاملة عادة - أى انها سلطة تامة وعامة - ولكنها فى الحكومة سلطة جزئية فى أغلب الحالات ، وبصفة خاصة فى الولايات حيث يضعف مركز المحافظ لأنه يظل أن يكون واحدا من بين المنفذين العديدين الذين يختارهم الناخبون بالانتخاب المباشر ، كما أن سلطاته محدودة لا سيما فيما يتعلق بتعيين وفصل مرؤوسيه .

وبالإضافة الى ذلك يعاني الرئيس التنفيذى فى كل مستويات الحكومة من عدم المقدرة بصفة عامة ؛ لأن الهيئة التشريعية تستطيع أن تنكر عليه المسئولية الكاملة فى أمور تؤثر فى التنفيذ الفعال للقانون مثل شئون التنظيم وإدارة الأفراد والمالية وإعادة تجميع الوظائف وغير ذلك مما يشكل باختصار جوهر الإدارة . ولم يبد هذا المعجز بمثل هذه الخطورة وقت أن كانت

(١٢) لجنة الكونجرس اتحاد العلوم السياسية الأمريكى . إعادة تنظيم الكونجرس (واشنطن ١٩٤٥) ذكرت وجهة النظر هذه أيضا فى كتاب شارلس هاينمان « البيروقراطية فى نظام ديمقراطى » (نيويورك ١٩٤٠) ، وفى مقال آرثر ماكماهون « أشراف الكونجرس على الإدارة : قوة الاعتمادات » الذى نشر فى مجلة العلوم السياسية الربع سنوية عدد يونية (١٩٣٤) ص ١٦١ - ١٩٠ وهند (سبتمبر ١٩٤٣) ص ٢٨٠ - ١٤٤ ، وفى مقال مارشال ديبوك « الكفاية الإدارية فى نظام ديمقراطى » فى آفاق جديدة فى الإدارة العامة .

الحكومات صغيرة ، ولكن هذه الخطورة برزت عندما اتسعت الحكومة . وهناك خطر رئيسي ينتج عن التضارب وعدم الكفاية في جهاز الحكومة التنفيذي هو قيام بيروقراطية تتطور الى أداة ضخمة تعالج مثانا أو آلافا من الأمور وتفترق أجزاء كثيرة منها الى القيادة والتنسيق من القمة . وليس اذن مما يدعو الى الدهشة أن يقول علماء الحكومة في بعض الأحيان بأن الإدارة القوية المسؤولة في الجهاز التنفيذي لا توجد الا بمقدار التخفف من مبدأ الفصل بين السلطات ؛ إذ الواقع أنه لا يوجد بالضرورة مثل هذا الفصل الكامل بين السلطات لأنه دون الربط بطريقة ما بين وظائف التشريع والتنفيذ والتحكيم فإن عمل الحكومة لا يتقدم . وليست الصعوبة الحقيقية في العقيدة ذاتها بقدر ما هي في الفصل في المداومة على توفير الترتيبات الرسمية والمسؤوليات الحزبية ، بحيث تخول رئيس السلطة التنفيذية مقدار السلطة الادارية التي يبدو أن الدستور الاتحادي يضمها فيه بناء على النص « يتولى السلطة التنفيذية رئيس جمهورية الولايات المتحدة الأمريكية » .

وفي ظل النظام الأمريكي لا تنحصر القيادة في أي من الكونجرس أو رئيس الجمهورية . ويتوقف اضطلاع أي منهما بالدور الأساسي في تكوين الرأي العام والقيادة في شؤون السياسة العامة على الوقت والظروف . والعامل الرئيسي هو قوة أو ضعف شخصية الرئيس نفسه . ولكن الحاجة هي عامل آخر ؛ لأن تزايد سلطة الرئاسة يحدث غالباً في الوقت الذي يحتاج فيه الشعب الى عمل ايجابي سريع . ومنذ بدأ تكوين مكتب رئيس الجمهورية أخذ يتقدم تدريجياً ، بمعنى أنه اتسع واتخذ مكاناً رسمياً هاماً حتى أن رئيس الجمهورية نفسه لايزيد كثيراً على أن يكون جزءاً من أجزائه الكثيرة (١٣) . وهذا أيضاً عامل في ميزان النفوذ بين الكونجرس والبيت الأبيض ، ولكن ارتباط النفوذ بزيادة الحجم والرسمية في البيت الأبيض مسألة غير مؤكدة . وقد كان عدد الموظفين الكتابيين بمكتب الرئاسة في عهد «وودرو ويلسون» أربعين ثم زاد على مائتين في عهد فرانكلين د . روزفلت ، وفي سنة ١٩٥٦ كان لايزنهاور ما يقرب من أربعمائة من الموظفين الكتابيين ، وبالإضافة الى ذلك ضم المكتب التنفيذي لرئيس الجمهورية (مكتب البيت الأبيض جزء منه) العديد من هيئات المشورة والمساعدة وبعض هذه الهيئات كبير جداً . فما سبب هذا الاتساع الكبير في القمة ؟ لذلك عدد من التفسيرات ،

فأولا كانت هناك محاولة لتوحيد مكتب رئيس الجمهورية وذلك للعمل على تحديد المسؤولية عن الأخطاء فى الإدارة ، وبذلك تستطيع الهيئة التشريعية أن تدعم المسألة أمام الشعب . ولكن حتى من غير تراكم الواجبات التنفيذية فى مكان واحد فإن العملية أكبر كثيرا من أن ينهض بها رجل واحد أو عدد قليل من الناس ، وعلى ذلك لابد من وجود معاونة تنفيذية واستشارية . كما أن القصور المرتبطة بالمنظمات كبيرة الحجم عيب يصعب الخلاص منه فى هذا العصر (وليس هذا مقصورا على واشنطن) . وإذا أريد تحويل القصور الى جهد هادف - وبمعنى آخر إذا أردنا أن نكسب البيروقراطية غير النشيطة فاعلية وتوجيها - فحينئذ لابد أن نحل مشكلة القيادة فى القمة .

وقد قيل ان رئيس الجمهورية فى نظام الحكومة الأمريكية هو الموظف الوحيد الذى يتسلم مقاليد منصبه نتيجة انتخاب عام يشترك فيه جميع الناخبين ، ونتيجة لذلك فإنه يتحمل مسؤولية خاصة نحو الجماعات غير المنظمة وغير المحددة . ومسؤوليته هى تعديل سمات الأجهزة القائمة فى الحكومة اذا دعت الحاجة الى ذلك وإنشاء هيئات جديدة اذا اتضح أن الصالح العام يتطلب قيامها . ورئيس الجمهورية يمثل الشعب ، بطريقته الخاصة ، كما يمثل المجلس التشريعى . وهذه الحقيقة لم يتضمنها الدستور الاتحادى ، ولكنها تولدت من احتياجات العمل السياسى ، وهى تعمل على طمس مبدأ الفصل بين السلطات وتحمل مسؤولية كبيرة عن التضارب الذى تتصف به فى أغلب الأحوال العلاقات التشريعية التنفيذية .

ومن ناحية أخرى فإن طبيعة التمثيل فى وظيفة الرئاسة تبرر فكرة الرقابة الشاملة من القمة كما تتمثل فى اتساع المكتب التنفيذى لرئيس الجمهورية ، ليس بقصد ايجاد الفاعلية فحسب ، كما يدعى ذلك المنظمون فى أغلب الأحوال ، ولكن للتعجيل بتحمل الأجهزة الادارية مسؤوليتها أمام الشعب ، وكذلك أمام الجماعات المحددة والمنظمة التى تتعامل معها كثيرا بطريقة مباشرة . والواقع أن الحاجة تدعو الى زيادة مسالة الجهاز التنفيذى لأن رقابة الهيئة التشريعية لم تسائر الزيادة فى حجم الحكومة . ونتيجة لذلك اقتصرت الرقابة التشريعية عادة على أمور قليلة ينظر اليها فى نطاق ضيق أكثر مما تربط بالأهداف الواسعة للسياسة العامة التى تستمد سندها فى المعتاد من جماعات غير منظمة وغير واضحة تسببا .

فهل توجد أى اعتبارات ادارية يمكن أن تساعد فى حل مشكلة العلاقات التشريعية التنفيذية ؟ المعتقد أنه توجد مثل هذه الاعتبارات ؛ فأولا كى

يستطيع الكونجرس أن يتصرف استنادا الى المعرفة الكاملة بما يفعل ينبغي أن تتوفر له كل التسهيلات التي يحتاج اليها للحكم على قيمة التشريع المقترح ، ويستطيع تخصيص الاعتمادات لكل من الهيئة التنفيذية والقضائية . وثانيا ينبغي أن يتوافر للكونجرس بيانات كاملة ومنظمة عن الجدية التي تطبق بها قوانين الهيئات الادارية . وينفس المنطق ينبغي أن نترك الحرية للجهاز التنفيذي في تنظيم عمل الادارة وفي اختيار أفرادها وفي مساءلتهم اداريا عن تصرفاتهم المالية والقانونية ، وفي تنفيذ السياسة . ومثل هذه الحرية عامل أساسي في السلطة التنفيذية . ثم أخيرا ينبغي أن يكون ميسورا للهيئتين أن يتعاونوا في جميع الشؤون التي تتصل بتحديد السياسة وبالاتجاه العام للحزب الحاكم . وهذه قاعدة تقريبية ولكن لا بد من إيجاد نقطة ما للبدء قبل أن يحدث التداخل في المسؤوليات والاحتكاك بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية ويصعب إزالته (١٤) .

وقد لاحظ أحد المؤلفين ، خلال إحدى دورات المجلس التشريعي لولاية فيرمونت ، مدى تزايد أثر الجهاز التنفيذي في تشريعات هذه الولاية كما لوحظت اتجاهات مشابهة في كل مكان (١٥) . ويقع مكتب حاكم فيرمونت في بيت الولاية متعامدا على البهو الذي يصل الى مجلس النواب ويشارك مساعدا الحاكم في اجتماعات المجلس (لكنهما لا يجلسان بين الأعضاء) ، ويشهد معظم الجلسات وبصفة خاصة عندما يناقش أمر ذو بال . وينظر الى جميع القوانين الكبرى على أنها إجراءات ادارية وتعد مسودتها في مكتب الحاكم أو بتشجيع منه . كما يعتبر عدم اقرار مثل هذه القوانين هزيمة للحاكم . لذلك يقعد قادة الهيئة التشريعية المعروفون بمناصرتهم للحاكم اجتماعات استراتيجية في مكتبه قبل عرض المشروعات الهامة للمناقشة . وإذا ما احتدم الخلاف في مثل هذه المناقشات يقوم أحد مساعدي الحاكم في بعض الأحيان بتقديم مشروع تعديل الى أحد الأعضاء الذين يؤيدون الحاكم . وعندما يشعر الحاكم بأهمية المناقشة فإنه لا يتخرج من أن يذهب الى داخل المجلس ويصفي الى المناقشة ويوميء الى اصدقائه وأعوانه .

وقد اكتسبت الادارة من قبل نفوذا على التشريع أكثر مما يتصور الكثيرون . وعلى الجملة فإنه عندما يؤسس هذا على التعاون الرسمي أكثر مما يستند الى الاقتتات فإنه لا يكون تطورا غير مرغوب . وإذا أريد للحكم

(١٤) دورة ١٩٤٩ - ١٩٥٠

(١٥) هناك دراسة شاملة تؤيد هذا التفسير في كتاب « مكتب الحاكم في الجنوب » تأليف كولان ب . والنسوم الصغير (جامعة الاباما ١٩٥١) الفصل الثالث .

الشعبي أن يصمد فينبغي الاحتراس من اضعاف المجالس التشريعية بسبب عدم الكفاية الى حد أن تتخلى عن نشاطها لصالح هيئة تنفيذية تتصف بالحيوية وكفاية الإدارة . ففي الحكومة السليمة يتعادل كل من الهيئتين من حيث القوة والكفاية .

الإدارى الناجح سياسى :

الإدارى الناجح - سواء في وظيفة عامة أو خاصة - هو الذى يتوافر له نوع النظرة المتعمقة أو الفهم الذى أشرنا اليه من قبل ، والذى يمكن أن يطلق عليه الحاسة السياسية . ومع أنه في حالة الإدارى العام تطبق الحاسة السياسية غالباً في مجال السياسة ، ومع أن السياسة قد تكون مفتقدة في المنشأة الخاصة ، إلا أن الحاسة السياسية تكون على نفس المستوى . وقد قدم رئيس سابق لشركة التليفون والتلغراف الأمريكية شغل منصب رئيس مجلس إدارة الشركة وهو مازال فى سن السابعة والأربعين قاعدة اعتبرها سبب نجاحه وهى : أولاً « المقدرة على تحليل موقف ما وتقدير ما ينبئ أن يتخذ حياله ، وثانياً توافر الطاقة والشجاعة على اتمام التنفيذ » . هذه المقدرة على التحليل والطاقة على التنفيذ هى جزء مما يعنى بالاتجاه السياسى في الإدارة (١٦) . ولما كانت الإدارة في الحكومة تحدث في نطاق التشكيل السياسى فقد تكون الحاسة السياسية لدى الإدارى العام أكثر أهمية في نظره وأكثر ممارسة منها في نظر رجل الأعمال ، ومع ذلك فإنها أداة لا يستغنى عنها رجل الأعمال . ويقول رئيس منشأة كبيرة ان الأعمال في جزء كبير منها سياسة ، ولكن البعض لا يدرك هذا (١٧) .

وقد سبق أن أشرنا الى الأسباب التى تجعل الحاسة السياسية ممة مطلوبة في الإدارى (١٨) . ومع ذلك ينبغى أن تذكر أن هناك فرقاً بين الشخص السياسى والشخص الحزبى ، وقد ذكر بول أبلى بوضوح الفرق بين اللغظين :

(١٦) يدرك المؤلفون أن لفظي السياسة والسياسى قد استخدما بمعنيين مختلفين في هذا الفصل ، وهما : تشكيل السياسة العامة ، والمقدرة في انجاز الأعمال . والواقع بالطبع أن الدوليين متصلان لأن السياسة هى انتاج ووسيلة السياسة كوسيلة قد تسمى مهارة أو ما أشبه ذلك . وقد أشار « التون مايو » الى هذه المقدرة السياسية على أنها مهارات اجتماعية ونسب اليها انفس ما يملكه قائد في العصر الحديث .

(١٧) اقتبست من كتاب العمل التنفيذي « كامبرج ماساشوستس ١٩٥١ » ص ٧ تأليف

ليرند ، أولريخ ، بوز .

(١٨) ناقشت ت . ف . سميت هذه النقطة في كتاب السياسة والخدمة العامة تأليف

ليونارد هوايت ، ت . ف . سميت (نيويورك ١٩٣٩) مناقشة ماهرة مقنعة .

« الإدارة ورسم السياسة في النطاق الحكومي تعتبر كلها أمور سياسية » ، لأنها حكومية ولكن لسبب الجماهيرية لا تبدو السمة الحزبية واضحة إلا في جزء صغير من أيهما . كما أنه ليس لكل النشاط الحزبي أثر مباشر في أي من السياسة أو الإدارة . والكثير منه نشاط اضافي يرتبط بالحفاظ على الأحزاب في حالة استعداد للمشاركة الخامة في عمليات الحكم (١٩) . »

وفي حديثنا عن الحاسة السياسية فإنا لا نتحدث إذن عن الموظف الذي هو عضو نشيط في حزب سياسي ، ولو أنه قد يكون كذلك أيضا ، بل إننا نعني الرجل الذي يفهم الأفراد والأعمال بدرجة كبيرة تجعله قادرا على تنفيذ الأعمال تاركا في الأفراد إحساسا بالرضا والسعادة . والرجل الذي تتوافر له هذه الصفة سواء أكان عضوا في المجلس التشريعي ، أم في الإدارة العامة ، أم منفذا في قطاع الأعمال ، أم صاحب مهنة يعتبر سياسيا .

ويشارك كل رجل وكل امرأة تعمل في منظمة في العملية الإدارية ؛ إذ يقوم على الأقل بتمثيل المنظمة بشكل رسمي أو غير رسمي أمام الجهات الخارجية وبضيف إلى سمعتها وإلى شهرتها وإلى نجاحها بقدر ، كما أنه يرشح للترقية واحتلال مراكز ذات نفوذ أوسع . وفوق ذلك هناك بعض نواح من السياسة ما زالت ترسم في أدنى مستويات التسلسل الإداري مهما يكن مدى اتخاذ القرارات محدودا . وحتى الكاتب الذي يقدم استمارات إلى عملاء الإدارة يمكن أن يقوم بهذه العملية ببشاشة أو بتبرم . وحيث أنه في الغالب نقطة الاتصال المباشر بين الجهاز الحكومي والجمهور فإن اتجاهه قد يكون عاملا — مهما يكن صغيرا — في تحديد اتجاه الجمهور نحو الهيئة التي يعمل فيها . ولكل هذه الأسباب يجب أن يكون كل فرد في المنظمة متوافقا مع سياستها على نحو ما .

وأهم النواحي التي تستلزم أن يكون للإداري في الحكومة ادراك سياسي هي ناحية تعامله مع المشرع . فكل برنامج إداري يقدم تقاريره إلى لجنة تشريعية مختصة تعتبر الرئاسة التشريعية له . ويوجد مثل هذا الترتيب في كل مستويات الحكومة من مستوى المدينة إلى المستوى الدولي . ومع ذلك فالشيء العام في هذا الموقف هو الفكرة الرسمية التي توجد عادة بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية في الحكومة ؛ إذ يأخذ أعضاء الهيئة التشريعية في الشكوى قائلين : « ان علينا أن ننجح في الانتخابات » أما البيروقراطيون فلا يحتاجون إلى ذلك ، ومع ذلك فهم ينالون أجرا أكبر على عمل أقل ، ثم في

النهاية يتألمون كل الفضل عما ينجز وينالنا كل اللوم » . « كما أن الإداريين من ناحيتهم عندما يناقشون تجربة قادمة أمام لجنة تشريعية يحتمل أن يقولوا : « أن أعضاء الهيئة التشريعية لا يعرفون السبب الباعث على هذا ويسألون أسئلة كثيرة ينبغي أن يعرف أى فرد جوابها ، ويحاولون دائما تغطية جهلهم بأن يمنعوا تقدمنا » . وعلى ذلك هم يصرون على إبقاء الإداريين فى أماكنهم . ويعلم أن يعنى المشروعون بقدرتهم ولكنهم غير الوافين بمراكزهم ومن ثم يأخذون فى توجيه حملاتهم الى الإداريين الذين هم أكثرهم دراية . ولا يحدث هذا دائما ولكنه يحدث كثيرا ، ويتوقف كذلك الى حد كبير على شخصية المتحدث من الإدارة وعلى طريقة تصرفه .

ولكن هناك شيئا واحدا هو أن : من واجب الرئيس الإدارى الذى يظهر أمام لجنته التشريعية أن يعمل جاهدا لاقتناع هذه اللجنة بوجهة نظره حتى لا يعرض برنامجيه للتعثر بسبب فشله فى هذا الاقتناع ، كما لا يتمتر لى سبب آخر . وكذلك فإن عليه أن يتحمل المسؤولية فى استصدار التشريع والحصول على المال اللازم لنهوض ادارته بعملها . وعلى ذلك فالسؤال الذى يجب عليه أن يجد اجابة له هو كيف يعادل الفكرة الرسمية الفطرية بحيث يستطيع الرئيس التشريعى أن ينظر الى خطته نظرة تأييد بدلا من نظرة عداوة .

وقد تعرف أحد مؤلفي هذا الكتاب على إحدى الوسائل لتحقيق هذه الغاية فى واشنطن خلال الحرب العالمية الثانية وأخذ فى استخدامها بنفسه (٢٠) ، فقد قرر رئيس برنامج الإسكان فى الحكومة الاتحادية خلال الحرب أن أمثل طريقة للتفاهم مع لجنة الكونجرس هى أن يعاملها كما لو كانت مجلس مديرين . فتعرف الى رئيس اللجنة وطلب اليه أن يمثل أمامها مجتمعة مرة كل شهر لبحث فى مشكلات ادارته ويتلقى نصيحة اللجنة ومشورتها . وقد رحب كل من رئيس اللجنة وأعضائها على الفور بهذا الاقتراح . وأحس الأعضاء أن هذا الإدارى قد وثق بهم وقدر نصيحتهم ، وأن العملية قوامها التعاون . ولم يعد هناك جانبان ، فبدلا من وجود جانبين كل منهما فى ناحية أصبح هناك جانب واحد ومشكلة مشتركة وأصبح التفكر فى الاتجاه متميزا . ولم يمض وقت طويل قبل أن يبادر رئيس اللجنة بسؤال إدارى الإسكان « هل تريد سلطات أوسع ؟ » وهل ترغب فى ادخال أى تعديلات على القانون الذى يحكم عملك ؟ وخلال مناقشات تقدير الاعتمادات يشترك عفسو

واحد على الأقل من بين أعضاء اللجنة التشريعية في لجنة الاعتمادات الفرعية ، والمنتظر أن يستمد منه بقية الأعضاء الاقتناع بأن هيئة الإسكان القومية سليمة يمكن الاطمئنان إليها .

وعلى العكس من ذلك نجد إداريين آخرين لا تنفق شخصياتهم أو سلوكهم مع المستوى المرغوب يعاملون في الغالب دون رحمة عندما يمثلون أمام لجنة تشريعية ، وربما يحدث أن يفقدوا في بعض الأحيان أعمالهم نتيجة لذلك . فهذا مثلا رجل عدائي لا يطلق يحس به أعضاء الهيئة التشريعية ويعملون على تشديده . وهناك أيضا إداري آخر ضعيف ومتردد . وقد يدرك الشخص الذي عينه ذلك كما ترى اللجنة التشريعية أنه غير لائق للنهوض بواجبات وظيفته ولكنه لا يستطيع أعفاؤه من منصبه لأسباب سياسية أو غير ذلك . وإذا أصبح الإداري غير محبوب من واضعي القوانين لأي سبب كان فإنهم يرغبون في إخراجهم من منصبه ، أما للانتقام منه وأما لخشيته من أن يسبب أضرارا للجهاز الذي يعمل به وللحزب الحاكم . وإحدى الطرق الأكيدة للتخلص منه هي في رفض طلباته في التشريع والاعتمادات .

ولشرح الفرق بين الاتجاه الصحيح والاتجاه الخطأ الذي قد يكون فيه الإداري سياميا ، وما ينبغي أن يفعله أو لا يجوز له أن يقوم به حتى يحتفظ بتفوقه نضرب مثلا برئيس إدارة الغابات في ولاية يعمل على إدخال اجراء إداري يقصد به المحافظة على مصادر الأخشاب في الولاية . وتشترط بنود القانون أن تحصل شركات قطع الخشب والورق الكبرى على ترخيص قبل القيام بعمليات القطع ، كما يحرم عليها ترك أراضي الغابات في ظروف تعرضها وتهددها بالحريق كما يكلفها بإعادة تأجير الأرض .

وعندما يحين الوقت لتستطلع اللجنة التشريعية التي تنظر هذا القانون الرأي العام يقوم أصحاب المصلحة في الأخشاب بعمل شيئين : الأول أن يكلفوا أفصح محامي الولاية بالحديث عنهم ، وثانيا أن يستقدموا رجال الأعمال من شتى أرجاء الولاية المستعدين لمعارضة ما يسمى « الاتجاس » الاشتراكي » وبذلك تستولى المعارضة على منصة الخطابة ، وتبدو بهنظر القوة . ولما كان تآكل الأراضي على منحدرات الجبال يتلف مزارع الوادي ، فإن المزارعين وتنظيماتهم يؤيدون القانون ولكن المزارعين لا تتوافر لهم البلاغة ، فماذا تكون النتيجة ؟ عندما ينتهي الاستماع يشعر رئيس إدارة الغابات أن هزيمة القانون صارت مؤكدة .

وعند هذه النقطة يقوم أعضاء من مجلس النواب باجراء اقتراح غير

رسمى ، ويجدون على العكس أن الاقتراح قد يوافق عليه ، وعندما يعرض مشروع قانون على الهيئة التشريعية يصبح الأعضاء المؤيدون له جماعات ضغط سياسية تعمل على الموافقة عليه ، فهم متيقظون للملاحظة اتجاه الآراء ويتحسسون مزاج زملائهم ويقومون باغرائهم كلما استطاعوا . ولكن ما يحدث فى هذه الحالة بسبب عدم توافر المهارة السياسية فى رئيس إدارة النقابات هو موافقته على سحب المشروع دون أن يستشر الجماعة المؤيدة له فى الهيئة التشريعية مما يسبب لها الكثير من الحيرة والهلج . لماذا ينسحب ان وجهة النظر غير السمحة تقول بأنه يفتقر الى التمرس . والأرجح أنه لم يصل فى السياسة درجة تسمح له بأن يدرك أن أمام قانونه فرصة طيبة للموافقة عليه بالرغم من المظاهر السطحية .

ومثال آخر : هناك قانون معروض على الهيئة التشريعية لا يحتمل أن يكون له اثر فى عمل إدارة معينة فى الولاية . ولكن مدير هذه الإدارة يفرى بالدفاع عنه لأنه يهم جمهور بلده ، وهو واحد من أشهر موظفي عاصمة الولاية . وقبل حلول وقت التصويت بقليل يظهر دون اخطار فى اجتماع حزبي غير رسمى من أعضاء الهيئة التشريعية ، ويعتل دور كبير الطهسة وينتظر على المائدة ، وقبل أن ينتهى المساء يكون درة الاجتماع .

ولكن خلال الأيام القليلة القادمة يدور الحديث فى مجالس أعضاء الهيئة التشريعية بأن « س » يضغط لتمرير قانون لصالح بلده ، فيا للسخرية ! ومن المؤكد أن هذا الشخص يبدل نشاطا فى المجلس التشريعى ، ويلاحق الأعضاء ، ويحثهم على التصويت فى صالح الاجراء الذى يفضله . ولكن ينتهى أمر هذا القانون الى هزيمة نكراء ، وينسب ذلك الى حد ما الى هذا التدخل الاحمق ، كما ينتشر النفور من هذا الادارى الذى تنقصه الكياسة . ونتيجة لذلك تجرى لجنة الاعتمادات تخفيضاً كبيراً لاعتمادات ادارته عندما تقدم اليها ، وبعد ذلك فى مجلس النواب . ومثل هذا العمل لا يدل على شيء الا على رغبة المجلس التشريعى فى معاقبة الادارى الذى أساء الاضطلاع بدوره .

وعلى ذلك فانه لكى ينجح الادارى ينبغى ان يتوافر له التمييز الدقيق ، ولهذا فانه من صالح الحكومة أن يقوم المشرعون بتحمل اعباء العمل متنقلين فى المناصب الادارية حيث يستطيعون تعرف وجهات نظر ومشكلات الاداريين . وكذلك يقوم الاداريون بالتنقل للنهوض بأعباء الوظائف التى يشغلها الموظفون المنتخبون حتى يتعرفوا وجهات نظر ومشكلات المشرعين .

وبالتعاون وتقدير صعوبات الطرف الآخر يستطيع الموظف العام أن يساعد في تلطيف التنافر الناشئ من مبدأ الفصل بين السلطات دون أي أضرار لنظام المراجعة والذي هو جزء ضروري فيه (٢١).

- Appleby, Paul H., *Policy and Administration* (University, Ala., 1949).
The administrator's view of politics.
- Bailey, Stephen K., *Congress Makes a Law* (New York, 1950). A detailed case study.
- Bosworth, Karl A., „The Politics of Management Improvement in the States,” *American Political Science Review*, XLVII (March, 1953), 84-99. Hes to do with reorganization.
- Chamberlain, Lawrence H., *The President, Congress, and Legislation* (New York, 1946).
- Corwin, Edward S., and Louis W. Koenig, *The Presidency Today* (New York, 1956).
- Gross, Bertram M., *The Legislative Struggle: A Study in Social Combat* (New York, 1953).
- Hardin, Charles M., *The Politics of Agriculture* (Glencoe, Ill., 1952).
- Heady, Ferrel, and Robert H. Perly, „The Michigan Department of Administration: A Case Study in the Politics of Administrations” *Public Administration Review*, XVI (Spring, 1956), 82-89.
- Herring, Pendleton, *Presidential Leadership* (New York, 1940).
- , *Public Administration and the Public Interest* (New York, 1936).
- Huzar, Elias, *The Purse and the Sword: Control of the Army through Military Appropriations, 1933-1950* (Ithaca, N.Y., 1950).
- Kefauver, Estes, „The Need for Better Executive-Legislative Teamwork in the Federal Government,” *American Political Science Review*, XXXVIII (April, 1944), 317-325.
- Key, V.O., „Politics and Administration,” in L.D. White (ed.), *The Future of Government in the United States* (Chicago, 1942).
- Leiserson, Avery, *Administrative Regulation* (Chicago, 1942).
- , „Interest Groups In Administration,” in Fritz Morstein Marx

(٢١) دراسة ديناميكية الجامعة جزء مفيد في تدريب إداري المستقبل - وقد نوتش الموضوع بالتفصيل في كتاب « ستياوات شيس » الطرق إلى الاتفاق (نيويورك ١٩٥١) .

- (ed.), *Elements of Public Administration* (New York, 1946), Chap. 14.
- Levitan, D.M., "Political Ends and Administrative Means," *Public Administration Review*, III (Autumn, 1943), 353-359.
- Long, Norton B., "Power and Administration," *Public Administration Review* IX Autumn 1949, 257-264.
- Macmahon, Arthur W., "Congressional Oversight of Administration: The Power of The Purse," *Political Science Quarterly*, XVIII (June, 1943), 161-190, and (September, 1943), 380-414.
- Morstein Marx, Fritz, "Policy Formation and the Administrative Process," *American Political Science Review*, XXXIII (February, 1939), 55-60.
- Redford, Emmette S. (ed.), *Public Administration and Policy Formation* (Austin, Tex., 1956).
- Rossiter, Clinton, *The American Presidency* (New York, 1956).
- Truman, David B., *The Governmental Process* (New York, 1951).
- White, Leonard D., "Congressional Control of the Public Service," *American Political Science Review*, XXXIX (February, 1945), 1-11.
- Witte, Edwin E., "Administrative Agencies and Statute Law-Making," *Public Administration Review*, II (Spring, 1942), 116-125.

الجزء الثاني
الإدارة الرئيسية

المنفذ الأول

يوجد، في أي تشكيل تنظيمي وخاصة الكبير منه مركبان رئيسيان : الإدارة العليا التي تتركز في القمة والإدارة التنفيذية التي تتركز فيها المناشط الخطية وغالبية الموظفين في المنشأة .. ومختلف الإدارة الرئاسية عن الأداة التنفيذية التي تنهض بالعمل في أنها أكثر اهتماما برسم السياسة وخاصة بالسياسة العامة والتنسيق بين جميع الوحدات الإدارية التي تكون التنظيم .. وتقع رئاسة الجمهورية في قمة الإدارة العليا في الحكومة الفيدرالية ، وهي مكتب يستحق اهتماما كبيرا من دارسي الإدارة العامة .. ودراية رئاسة الجمهورية توضح الحقيقة في أن الإدارة العامة هي في جوهرها متصلة بالسياسة ، وأن المسؤولية عنها أمام مجموع الشعب تزيد كثيرا عن مسؤولية الإدارة الخاصة . والإدارة العامة هي النوع الوحيد من الإدارة في مجتمع الذي يرأسه رئيس الجمهورية الذي ينتخب انتخابا حرا عن طريق مجتمع انتخابي يشمل البلاد جميعها . ورئيس الجمهورية هو الأداة الرئيسية التي تستخدمها الهيئة الانتخابية المعبأة سياسيا في جعل البيروقراطية وسيلة تحقيق آمالها ورغباتها . كما أنه هو الذي يسائل البيروقراطية على توسع نطاق ..

والرئاسة هي اختراع أمريكي متميز ، وهي مكتب يتفق الكثيرون على اجتباره أهم إضافة قدمناها إلى المؤسسات الديمقراطية وممارستها ، والعبرية في نظام الرئاسة - إذا جاز هذا التعبير - هي أنها سمحت بتركيز قدر كبير من السلطة الإدارية والسياسية ، في حين أنها باشرت مهامها في نفس الوقت مع رعاية كافية للضمانات الضرورية للمجتمع الحر . والنتيجة هي أن احتلت الرئاسة مركز التحدي والتغيير .

وقد حاربت الولايات المتحدة ست حروب ، منها حربان عالميتان ، وأخذت كذلك ثورة كبرى عن طريق الرئاسة والجهاز الإداري الذي توجهه أكثر منه عن طريق أي مؤسسة سياسية أخرى . وكذلك فقد صمدت

الامة أمام الأزمات الاقتصادية وادخلت تغيرات ثورية في الاقتصاد ، وبذلت جهدا ضخما في تحقيق العدالة الاجتماعية . ويوضح برنامج التعامل العادل الذى وضعه ثيودور روزفلت ، وبعده برنامج الانعاش الاقتصادى ، ثم العدالة الاجتماعية ، ثم برنامج إيرنهاور أهمية الرئاسة كمصدر للمبادأة والدفع وتنفيذ التغيرات التاريخية .

طبيعة المكتب :

« رئيس الجمهورية » كما اطلق عليه في عنوان كتاب ذاتع « يمثل رجالا عديدين (١) » . وهناك اتفاق كبير بين كل من شافلى هذا المركز والمعلقين من كنه هؤلاء الرجال العديدين وعن حقيقة رئيس الجمهورية ، فهو رئيس الدولة والرئيس الفعلى والشرقى للحكومة ، وهو مدير الشؤون الخارجية ، والقائد الأمل للقات المسلحة . واقد اصبحت الرئاسة عن طريق رسالة الرئيس من حالة الاتحاد والرسائل الأخرى الى الكونجرس ، وعن طريق صلااته الشخصية مع الهيئة التشريعية ، وعن طريق المناشط المختلفة التى يقوم بها معاونوه التنفيذيون مصدر قيادة للتشريع . كذلك فان الرئيس يعبى الشعور العام ويقود حزبه . وفوق ذلك فاننا نهتم به في التشكيل الخالى باعتباره الرئيس الإدارى للجهاز التنفيذى للحكومة الفيدرالية . ولا يطلق على رئيس الجمهورية في أى مكان من الدستور الفيدرالى لقب « كبير الإداريين » أو أى لقب مماثل ، ولكن الإضافات العديدة التى ادخلت على هذه الوثيقة يبدو أنها تؤدي الى هذه النتيجة اذا أخذت مجتمعة . والرئيس مركز السلطة التنفيذية ، وقد فسرت المحكمة العليا هذا التعبير على أنه يشمل كثيرا من السلطات التى يتولاها أى رئيس إدارى . ولما كان الرئيس مسئولا عن مراقبة سلامة تنفيذ القوانين فانه يتولى سلطات كبيرة يستطيع بها أن يقوم بهذا عن طريق التوجيه الإدارى للجهاز التنفيذى . وأخيرا فان رئيس الجمهورية يملك أيضا سلطات إدارية مخولة صراحة كما هو الشأن في سلطة التعيين في الوظائف الفيدرالية (٢) .

ومع ذلك فمن المهم أن نذكر أنه بينما يمكن لأغراض التحليل أن تقسم الوظيفة الكلية لرئيس الجمهورية الى اقسام تكاد تكون صغيرة ، مثل : السياسى الأول ، والإدارى الأول ، ورئيس حزبه ، فان ذلك لا يجوز

(١) مريمان مبيث - رئيس الجمهورية مجموعة رجال (نيويورك ١٩٤٨) .

(٢) توجد مناقشة واضحة عن الموضوع في كتاب ادوارد كوروين : رئيس الجمهورية -

المكتب والسلطات (الطبعة الرابعة نيويورك ١٩٥٧) ص ٦٩ - ١١٨ .

في الواقع العملي . اذ لا يقضى أى رئيس جمهورية وقته متنقلا بحرية من أداء دور الى آخر . بل ان نشاطه المعتاد يتميز بالجمع بين ادواره العديدة في وقت واحد . فان القانون الذى يصدر عن الكونجرس مثلا لا يتضمن مشكلات عن العلاقات التنفيذية التشريعية فحسب ، بل انه يشمل أيضا مسائل التنظيم الإدارى التى تنتظر فيها الهيئة التشريعية غالبا ، كما ان رئيس الجمهورية في توزيع الرعاية على مؤيديه لا ينصرف على انه قائد الحزب بل انه ينهض أيضا بدور الرئيس الإدارى ؛ لان قراراته تؤثر أيضا في سياسة الأفراد في الجهاز التنفيذي .

واذا نظرنا الى الرئاسة من جانب آخر فانها تبدو في جوهرها كانه مزيج من القوة والشخصية والظروف . وما يحققة أى رئيس للجمهورية هو في مجموعه ناتج من هذه العوامل الثلاثة . ومع ان سلطات رئيس الجمهورية لم تتغير تغيرا أساسيا منذ سنة ١٧٨٩ الا ان طريقة الاستفادة منها قد تبينت كثيرا بين مختلف الرياسات ويرجع هذا جزئيا الى التفاوت في الشخصيات الرئاسية ، فكان بعض الرؤساء أكثر قدرة من غيرهم على اقناع الجمهور والكونجرس بسياساتهم وبرامجهم . وهناك فروق أيضا في درجة التصور ، والدافع ، والدراية السياسية ، والمهارة في البيان ، وأمثالها ، مما يتمتع به مختلف الرؤساء . كما ان الظروف عامل آخر ، حيث ان الكثير مما يمكن ان ينهض به رئيس الجمهورية أحيانا يعتمد بدرجة أقل على سلطاته القانونية منه على طبيعة الأزمنة التى ينهض فيها بواجباته . فخلال فترة من الخطر او الأزمات ، مثل حالة الكساد أو الحرب ، يستطيع رئيس الجمهورية ، بل ينتظر منه في واقع الأمر ، أن ينهض بأشياء أكثر ، وأن يستخدم سلطات أوسع من الرئيس الذى يشغل المركز في فترة أهلا (٣) .

وقد قيل ان الرئاسة تتمتع في نواحيها الإدارية بأعظم سمات السلطة التنفيذية فائدة . ويؤكد هاملتون في تحليله للوثائق الفيدرالية مثلا وحدة مكتب الرئيس ، فالسلطة والمسئولية لم تخول لمجلس الوزراء أو لمجلس آخر ، ولكنها خولت لشخص بذاته . كذلك تحدث هاملتون عن « فترة الرئاسة » فلم تقتصر فترة الرئاسة على مدة قصيرة ، بل انه يخدم فترة طويلة مع الحق غير المحدود لاعادة الترشيح على الأقل في الوقت الذى كتب فيه هاملتون هذا . وبالإضافة الى ذلك فان رئيس الجمهورية له حق السرية

(٣) راجع ادوارد كودوين ، لويس كوينج : الرئاسة اليوم (نيويورك ١٩٥٦)

ص ٦٢ - ٦٦ ، كليتون روسستر الرئاسة الأمريكية (نيويورك ١٩٥٦) ص ٢ - ٢٨ .

والإذاعة لدرجة أكبر من بقية أجهزة الحكومة . والنقطة الأخيرة . والأكثر أهمية من وجهة نظر هاملتون هي أنه رأى الرئاسة على أنها نظام يتيح لرئيس الجمهورية أن ينهض بنشاطه الإداري والسياسي بفاعلية . ويقول هاملتون أن « نشاط الجهاز التنفيذي سمة عامة في التعريف بالحكومة الممتازة (٤) » .

رئيس الجمهورية كلارتي :

ينبغى أن السمة الإدارية لرؤساء الجمهورية قد اختلفت بقدر اختلاف شخصياتهم وظوظهم السياسية ، والسبب في ذلك هو أن الشخصية والظروف السياسية لها دون شك أثر في تشكيل السلوك الإداري لأي رئيس جمهورية .

وقد قويت الرئاسة بدرجة غير محدودة من أثر قوة شاغلها الأول . ولم يكن أقل الوسائل التي استعملتها « واشنطنون » في تأسيس قوته والتوسع فيها إدارية في طبيعتها . ونظرا لما كان يتمتع به « واشنطنون » من مقدرة إدارية عظيمة ، فقد أمسك بزمام الأعمال في الوزارات ، ونظر في جميع المراسلات الواردة والصادرة ، وداوم على الاتصال الوثيق بالمشكلات وتطور السياسة ، واستخدم بمهارة المرءوسين من ذوي الفلسفات والنظريات السياسية المتباينة . كما مارس أيضا قيادة فعالة في الهيئة التشريعية معتقدا أنها مسئولية رئيس الجمهورية أن يهيئ للكونجرس برنامج عمل (٥) .

وقد كان « جون آدمس » - الذي اختلف مركزه الحزبي اختلافا شديدا عن « واشنطنون » بسبب ابتداء ظهور الأحزاب المعارضة - حاد المزاج وغير إقادر في بعض الأحيان على الاحتفاظ برقابته على الوزارات . وكان أندرو جاكسون ، ماهرا في الكشف عن أحسن المواهب الخلاقة في مجموعة مستأجرة من المرءوسين في كل من مجلسه « الأعدادي » ومجلسه النظامي . ولكن مهما يكن استخدام (جاكسون) لمرءوسيه كبيرا فإنه كان ضئيلا فيما يتعلق بتفويض السلطة ، مفضلا أن يمسك بنفسه بزمامها ، وبعضها أمور صغيرة للغاية (٦) . وكثير من الرؤساء الآخرين كانوا يمتنعون عن التفويض خشية « الإخطاء المستمرة » من المرءوسين ، كما ذكر ذلك « جيمس بولك » .

وربما كانت النقطة السيئة في تاريخ الرئاسة هي نزاع أندرو جونسون مع الكونجرس الذي تركت أكثر نواحيه شدة حول أحد الموضوعات الإدارية .

(٤) الفيدالي (طبعة لودج - نيويورك ١٨٨٦) الجزء التاسع عدد ٧٠ ، ٧١

ص ٤٢٩ - ٤٤٩ .

(٥) ليونارد هوايت - القديريون (نيويورك ١٩٤٨)

(٦) ليونارد هوايت - الجاكسونيون (نيويورك ١٩٥٤)

وهي قانون البقاء في الخدمة لسنة ١٨٦٧ الذي حرم رئيس الجمهورية من سلطة فصل من يعينهم الا بموافقة مجلس الشيوخ ، ومع أن چونسون استطاع أن يحتفظ بمركزه الا أن الرئاسة أصابها التدهور من الناحية السياسية والإدارية خلال النصف الثاني من القرن التاسع عشر (٧) .

وقد انعكست القوة السياسية لكل من تيودور روزفلت ، وودرو ويلسون ، فرانكلين روزفلت في القرن العشرين في التوسع المحفوظ للمناشط الإدارية لرئاسة الجمهورية والجهات التنفيذية . وقد كان تيودور روزفلت ماهرا في إغراء لجان رياضية بإجراء الدراسات ، ثم « بيع » أفكارها إلى الكونجرس وإلى الجمهور ، وكانت جهوده في التشريع الاجتماعي والمحافظة على الموارد الطبيعية مفيدة بصفة خاصة فيما يتعلق بالمناشط الإدارية الجديدة والتوسع فيها . وقد كونت مبادئ ولسون الدقيقة التحديد في الاقتصاد السياسي أساس برنامجه - الحرية الجديدة بجوانبها الكثيرة في الإدارة والتشريع . واستنبط فرانكلين روزفلت الأفكار من مصادر واسعة التنوع ، وأحاط نفسه برجال ذوي آراء واسعة التباين ، في حين يتخذ القرار بنفسه في مسائل السياسة ، وبذلك كان قادرا على أن يعرض خطته على الكونجرس وعلى الشعب ويقنعه بها . وربما كان أهم ابتكار إداري في رئاسة إيزنهاور هو نظام المشورة الذي وضع لمكتب البيت الأبيض . ويبدو أنه استنادا إلى الممارسة الحربية التي تسير على أن يتصل كبار المرءوسين بمساعد الرئيس التنفيذي الأعلى بدلا من الرئيس نفسه طور الرئيس إيزنهاور هذه الطريقة بنفسه وأدخلها إلى مكتب البيت الأبيض ، وهي تمثل مدخلا كاشفا إلى طريقته في الإدارة .

ومن الناحية الاجتماعية فقد كان أكبر التحديات الإدارية التي واجهت عددا من رؤساء الجمهورية هي مجابهة التوسع الكبير والمفاجيء في المناشط والبرامج . وهو أمر يصاحب دائما وبالضرورة الحروب التي تكون سببا في أضخم زيادة مفاجئة في عدد الموظفين ، وفي خلق أجهزة جديدة كثيرة ، والتوسع كذلك في المناشط القديمة . كما أن الأزمات الاقتصادية والإصلاح قد تتضمن توسعا إداريا مشابها ولكن في اتجاه مختلف ، كما حدث في عهد الانعاش الاقتصادي . ثم أن قيام العصر اللزى بعد ذلك وتحدى الشيوعية العالمية قد أوجد متطلبات جديدة تلزم الإدارة الرئاسية باتباع منتهى الدقة .

وتشير البيانات التالية الخاصة بالجهاز التنفيذي الذى يقع تحت رقابة رئيس الجمهورية الى بعض من الأزمات الإدارية التى تقابل رئيس الجمهورية والى الضغط والتوتر اللذين تعرضت لهما الولايات المتحدة خلال العقود القليلة الأخيرة . فقد زادت العمالة بين المدنيين منذ سنة ١٩٢٠ من اقل من ٦٠٠.٠٠٠ الى ٢ أو ٣ ملايين كما زاد عدد الإدارات الفيدرالية أربعة أضعاف . فقد كان مجموع العاملين فى الخدمة المدنية الفيدرالية فى سنة ١٩١٣ اقل من عدد العاملين فى أى من الوزارات الفيدرالية الكبرى اليوم . وارتفع الاتفاق من ٣٥ بلايين دولار فى سنة ١٩١٣ الى نحو ٦٦ بليون دولار فى سنة ١٩٥٧ ، وكانت تزيد عن ذلك فى سنة ١٩٥٤ بنحو ٢ بليون دولار .

مقارنة مع حكام الولايات والرؤساء المطينين

قام منشئو رئاسة الجمهورية بنقل صورة من رئاسة ولاية نيويورك من بعض النواحي ، ولكن رئيس الدولة تميز كثيرا من الناحية الإدارية عن أغلب محافظى الولايات .

وكانت الرئاسة دائما من الناحية القانونية تملك وحدها سلطة المبادرة فى التعيين وتملك سلطات قوية فى الرفض . ومدة الرئاسة طويلة واختصاص الرئيس كبير ولا يشاركه فى السلطة مجلس . كما ان الحظر الذى فرضته المادة الأولى من الدستور الفيدرالى الذى يمنع « أى شخص يشغل وظيفة فى حكومة الولايات المتحدة » عضوا فى أى من المجلسين التشريعيين خلال بقائه فى المنصب » له دلالة هامة . وقد جعل هذا من المستحيل ان تنشأ حكومة مجلسية على النمط البريطانى تتولى فى ظلها نفس الجماعة الرقابة على الهيئتين التشريعية والتنفيذية من ناحية . كما انتقلت من ناحية أخرى الرئيس الضعيف من أن يتحكم فيه اتحاد سرى من الهيئتين التنفيذية والتشريعية .

وفى هذه النواحي وغيرها فان مركز محافظ الولاية النمطى اضعف فى مجال المقارنة . فقد أريد من محافظ نيويورك مثلا أن يتقاسم السلطة مع مجلس . وبعض رؤساء الإدارات فى أغلب الولايات منتخبون . وبينما يعين المحافظ الآخريين ولكنهم يشغلون وظائفهم مددا أطول ، وتتجاوز خدمتهم كأعضاء فى المجالس واللجان مدة المحافظ مما يشجع على استقلالهم عنه . وفى بعض الحالات ينتخب رؤساء الأجهزة انتخابا مستقلا ، أو تعينهم الهيئة التشريعية أو مصدر آخر غير المحافظ ، وهذا بدوره أيضا يحد من سلطته

ونفوذ ذلك. كما أن سلطة المحافظ في العزل مقيدة في أغلب الولايات. وأخيرا فان الحدود الدستورية لفترة حكم المحافظ يغلب أن تضعف قيادته في السياسة والإدارة . وتحدد فترة الحكم لنحو ثلث عدد المحافظين بسنتين وأكثر من نصف المحافظين الذين تحدد مدة رئاستهم بأربع سنوات لا يرشحون لفترة أخرى (٨) .

ويمتاز مكتب الرئيس التنفيذي الأعلى في مستوى البلديات بالتنوع أكثر من أي شيء آخر . ففي النمط المجلسي من حكومة المدينة مثلا تقسم السلطة بين عديد من الأعضاء كما لا يوجد رئيس تنفيذي أعلى . وفيما يسمى بنمط العمدة الضعيف يطلق على العمدة أنه « الرئيس بين أقرانه » في مجلس المدينة ، والواقع أنه لا يزيد كثيرا على أن يكون رئيسا فخريا للحكومة ، حيث أن المجلس يكاد يختص بكل السلطات . وفي نمط الحاكم القوي من الحكومة تقسم السلطة بين العمدة والمجلس ولكن العمدة قد يحظى بقدر كبير من النفوذ ، وهذا يرتبط لحد ما بشخصيته وبالوقف السياسي المحيط بمكتبه ودرجة مهارته في الشؤون الإدارية . وأخيرا فانه في ظل خطة مدير المدينة يمارس المدير سلطة حقيقية ، وقد يكون له تأثير واسع ولكنه يخضع دائما لأرادة المجلس لأنه المختص بتعيينه وقد يعزله إذا رأى ذلك . ومدة خدمة أعضاء المجلس تتفاوت بين سنتين وأربع متداخلة بصفة عامة لفترة إدارة العمدة في المعتاد سنتان في المدن الصغيرة وأربع سنوات في بعض المدن الكبيرة . لفترة إدارة عمدة المدينة قد تكون طويلة إذا كان قادرا يستطيع أن يتجنب الانحياز الى أحد الجوانب في الموضوعات السياسية التي تعرض على مجلس المدينة .

مكتب البيت الأبيض :

استطاع الرئيس واشنطن أن ينهض بأعباء عمله بمساعدة اثنين من السكرتيرين الشخصيين وهو ما يكاد يقابل في أيامه مكتب البيت الأبيض . أما في سنة ١٩٥٧ فقد استنفد مجرد تدوين أسماء فئة المديرين في نفس المكتب صفحة كاملة مطبوعة من دليل الولايات المتحدة التنظيمي . واشتغلت القائمة على مساعد الرئيس ونائب المساعد واثنين من المساعدين لنائب المساعد ، وعشرة من المساعدين الخصوصيين ، وأربعة من المساعدين الإداريين وثلاثة من المستشارين الخصوصيين وثلاثة من المساعدين الخصوصيين .

(٨) نجد مناقشة مفيدة من هذا الموضوع في تقرير لجنة العلاقات بين الحكومات . تقرير الى رئيس الجمهورية لتقديمه الى الكونجرس (واشنطن ١٩٥٥) ص ٤٦ - ٤٥ .

وعدد من السكرتيرين الخصوصيين وطبيب باطنى . وهذه المجموعة من الأفراد تعتبر امتدادا لشخصية الرئيس في النهوض بأعماله . وطبيعة تشكيل الرئاسة اليوم لا تجعل من المنتظر أن تنجز أعمالها أبدا دون وجود هؤلاء الأفراد .

وهذا المكتب « كما ذكر في دليل الحكومة في تعبير جاف » يخدم رئيس الجمهورية في أداء الكثير من النشاط التفصيلية التي تقع على عاتق مكتبه مباشرة . وموظفو الرئاسة يسهلون وينحافظون على الاتصال مع الكونجرس ومع أعضائه فرادى ومع الرؤساء في الوزارات والهيئات التنفيذية ومع الصحافة ووسائل الاعلام الأخرى ومع الجمهور عامة والمساعدون الإداريون لرئيس الجمهورية هم معاونون شخصيون ويساعدون الرئيس فيما يوجههم اليه من أمور (١) .

ومع ازدياد عدد الموظفين تزايدت الحاجة الى أماكن العمل للدرجة لم يقد البيت الأبيض نفسه ، ولا الإضافات التي أدخلت عليه ، بكافية . وما أوقت سنة ١٩٥٧ حتى فكر في اتخاذ إجراءات جريئة بما في ذلك إزالة المبنى القديم لوزارة الخارجية الذي يجاور البيت الأبيض وإقامة عمارة مكتبية حديثة تكون مقرا لكاتب رئيس الجمهورية المباشرة .

وليس هذا كل ما في الموضوع ، إذ أنه بالإضافة الى مكتب البيت الأبيض فإن المكتب التنفيذي الشامل لرئيس الجمهورية يشمل أيضا إدارة الميزانية ومجلس المستشارين الاقتصاديين ومجلس الأمن القومي (الذي يعتبر كلا من جهاز المخابرات المركزي ومجلس التنسيق الرياضي جزءا منه) ومكتب تمثينة الدفاع ، ولجنة الرئيس الاستشارية عن التنظيم الحكومي (٢) .

ما الذي ينهض به رئيس الجمهورية باعتباره الرئيس الإدارى :

يتحدد ما ينهض به رئيس الجمهورية باعتباره الرئيس الإدارى للحكومة الفيدرالية جزئيا بأنه يمارس في الواقع سلطات التنفيذ . وبعبارة أخرى فإن رئيس الجمهورية ينهض بأعمال كثيرة مما ينهض به غيره من المنفذين — المحافظين ، والعمد ، والمديرين ، في قطاع الأعمال — باعتبارهم منفذين . وقد صاغ جوليك وإيرويك في بحثهما عن علم الإدارة كلمة "Poedcorb" لتحمل الإشارة الى هذه الوظائف المدينة النمطية في الإدارة الرئاسية .

(١) دليل التنظيم الحكومي للولايات المتحدة ١٩٥٦ — ١٩٥٧ ص ٥٨ .

(١٠) راجع فصل ٥ ، ٦ ، ٧ .

وكل حرف من هذه الكلمة يمثل الحرف الأول من وظيفة ، وهي التخطيط والتنظيم والتوظيف والتوجيه والتنسيق والتقرير والميزانية (١١) .
وقضيا عن ذلك فإن مادة واجراءات انشطة رئيس الجمهورية باعتباره الرئيس الادارى قد تكفلت بها اجزاء هامة من الدستور الفيدرالى ومن قوانين الكونجرس . كما تتحكم العادة فى مناشط أخرى . وفى اختيار هذه المناشط الادارية المختلفة ، فاننا سوف ندخل اليها عن طريق الاجراء أو الوظيفة . ولا يمكن أن يكون مثل هذا الوصف كاملا بالطبع ، لأن من بين الأسباب فى ذلك أنه لم يجر أى « حصر مكتبى » أو جرد لعمل رئيس الجمهورية (١٢) . ومع ذلك فإن عددا من نواحي نشاطه ظاهر بشكل واضح . وفيما يلى نذكر بعضا من أكثر هذه الوظائف أهمية :

١ - يحدد رئيس الجمهورية السياسة ويشكلها . وتأثيره فى السياسة يشمل مجالها جميعه من السياسة العامة فى شمولها الى التخصصات فى وثائقها . وهو قد يصرح ويساند مبادئ عامة أو فلسفة بالذات كالتى استندت اليها الحرية الجديدة لويلسون والائتماش الاقتصادى لفرانكلين روزفلت ، ولكن يحدث كذلك أن ما يبدو كأنه ملاحظات عارضة قد يحدد سياسة معينة . ورئيس الجمهورية عندما يصدر الأوامر التنفيذية وعندما يراجع الميزانية التنفيذية التى تتجاوز ألف صفحة فإنه يقصص عن ارادة رسمية ويتخذ فى نفس الوقت مبادئ من القرارات التفصيلية التى تؤثر فى عديد من برامج العمل فى الحكومة الفيدرالية .

وأكبر مجال مفرد ينهض فيه رئيس الجمهورية برسم السياسة اليوم هو فى الشؤون الخارجية وهو نشاط تتحمل الحكومة الفيدرالية وحدها المسئولية عنه . وقد يسمح رئيس الجمهورية للضعيف لوزير خارجيته بأن ينهض بمعظم واجباته فى هذا الشأن . ولكن الرئيس القوى يضطلع بنفسه بالقسط الأكبر منها وهو يتحمل المسئولية النهائية عنها فى كل من الحالتين ، وهذه حقيقة يدركها الشعب تماما ، لذلك فإن أى قرار أو نصريح يصدره رئيس الجمهورية فى هذا المجال له أثر مباشر وذائع فى داخل البلاد وكذلك بين الدول الأخرى التى يهمها الأمر .

(١١) لوتر جيوك « مذكرات من نظرية التنظيم » فى بحث من علم الادارة تحرير لوتر جيوك ، لينكولن ايرويك - (نيويورك ١٩٣٧) ص ١٣ .
(١٢) وظائف المنفذين بصفة عامة قد حلت تحليلا مهيما - راجع على سبيل المثال شستر برنارد - وظائف المنفذ (نيويورك ١٩٣٨) ، مارشال ديوك : المنفذ وهو يمثل (نيويورك ١٩٤٥)

وفي جميع امور السياسة ينهض الرئيس بتحديد الأولويات والاتجاهات وتركيز الاهتمام أو تغيير وضعه . وعملية رسم السياسة عملية مستمرة بالنسبة للمكان والزمان ، وتتطلب تغيرات كبيرة في سلوك رئيس الجمهورية . وقد لا تكون التغيرات جميعها متسقة ، بل أنها قد لا تقبل الاتفاق .

وقد ينغمس رئيس الجمهورية في السياسة مبادأة منه أو قد يشغل بها عندما يستشير المرءوسون في مسائل تبدو جديدة أو جدلية أو يكون لها أهمية . وقد تدرس الوزارات ، أو مستشارو الرئيس الخصوصيون ، مشكلة يقدمون عنها اقتراحات للتنفيذ . وقد يعين الرئيس لجانا خاصة من المواطنين أو من المواطنين والموظفين العموميين (تشريعية أو تنفيذية أو قضائية) لتدرس موضوعا بالذات . ومن أمثلة ذلك اللجان الرئاسية عن الحقوق المدنية وعن توحيد القوات المسلحة .

ويستفيد الرئيس الجزء الأكبر من وقته في أعداد قرارات السياسة . كما يخص جزءا كبيرا للاستماع الى تقارير شفوية من مساعديه الاستشاريين أو من رؤسائه في الوزارات . ويتضح من الوثائق التاريخية أن الرئيس ترومان اضطر مرة بعد أخرى أن يتصرف في بعض التطورات الجديدة في النزاع الكوري أو في بعض أنواع الخلاف بين العمال والادارة التي لها آثار قومية استنادا الى تقارير شفوية سريعة من مساعديه التنفيذيين . ويقضى رئيس الجمهورية الكثير من وقته في القراءة . وقد رغب كل من الرئيس ويلسون وإيزنهاور أن تقدم اليه جميع الاقتراحات التي ينظر فيها كتابة . ويقدر الرئيس ترومان أنه كان يستنفد أغلب وقت عمله اليومي وهو في المعتاد ست عشرة ساعة في قراءة مذكرات ، ووصف ذلك بأنه مرهق للعنين ، وصعب على الانتباه ؛ إذ (لا تكاد تخطو مذكرة واحدة من مازق فيها) (١٢) .

٢ - يعرب الرئيس عما اعتزمه لمرءوسيه وللجمهور . وهو قد يصدر الأوامر والتصريحات والمنشورات والتعليمات . ويستخدم في اتصاله يختلف جاهريه في الداخل والخارج الرسائل والخطب والأحاديث التلفزيونية الخاصة والمؤتمرات الصحفية . كما يستقبل الزائرين والمندوبين وينقل الى المرءوسين الذين يتعاملون معه شخصيا ارادته بفاعلية عن طريق التعبيرات والاشارة والاباء واستقلال الاشاعة بلباقة وغير ذلك . ولكن بصرف النظر عن الوسيلة المستخدمة فإن الاشارة الكاشفة عن مقدرة الرئيس أو منقذ

آخر بالنسبة لهذا الموضوع هي وثقته ودرجة احاطته وما يديه من تصميم
عندما يعبر عن ارادته .

٣ - ويهتم رئيس الجمهورية باختيار وتدريب وترقية الأفراد بالإضافة
الى أنه يرعى روحهم المعنوية ويساند بهم . ومع ذلك فمن المسلم به أنه
في ظل الظروف الحديثة يخول كل هذا النشاط الى الآخرين ، ويكون رئيس
الجمهورية علاقات أساسية أو اتصالات مواجهة في هذا المجال مع مجموعة
كبيرة من المساعدين أو المستشارين ومديرى المصالح ومساعدى المديرين .
أما علاقته مع البيروقراطية فهي علاقات ثانوية متباعدة وغير شخصية .
ومع ذلك فعلاقة رئيس الجمهورية بالبيروقراطية هي في المعتاد المصدر
الأساسى للمبادأة باصلاح الظروف التى يعمل فيها جمهرة العاملين في
الحكومة الفيدرالية ، كما أن التوسع في تطبيق نظام التعمين بالجدارة على
مر السنين حدث بناء على اشارته . ويرز في التوصيات التشريعية لرؤساء
الجمهورية الآخرين اقتراحات بزيادة المرتبات وتطبيق مبدأ المستقبل
لوظيفي وشمول التأمين الاجتماعى للعاملين في الحكومة الفيدرالية .
وبالإضافة الى ذلك يمكن أن يصبح رئيس الجمهورية المدافع الرئيسى عن
البيروقراطية كما حدث عندما اصطلمت تحقيقات وانتقادات السناتور
ماكارتى وجماعته بمجهودات الرئيس ترومان الكبيرة في الدفاع عن الموظفين
المدنيين المفترى عليهم .

أما عن المرعوسين الذين يمثل رئيس الجمهورية لأن يكون علاقات
أساسية معهم ، فقد اقترح « والاس ساير » تقسيمهم الى أربع
مجموعة (١٤) . أولها ما أطلق عليه ساير « المنفردون الرئاسيون » وهى
مجموعة من الرجال والنساء يمكن أن يقال عنهم أنهم مهينون رئاسيا . وينتظر
لهم أن يبقوا كذلك . وتقع في هذه الفئة بعض المعينين في مجلس الوزراء
وكثير من موظفى البيت الأبيض . والفئة الثانية هى المعينون من الأنصار
وهم يشغلون مجموعة من الوظائف حول رئيس الجمهورية غيره فى شغلها .
جزء منها لأعضاء الكونجرس وجزء آخر لجماعات أصحاب المصالح وثالث
لراكر التأييد الأخرى (الماضى - الحاضر والمستقبل) وبعضها الى هؤلاء
الذين يقصد الى اغرائهم على الاقلال من عداوتهم . والفئة الثالثة هم
« منفردو البرامج » وهم القادرون على تطوير وتنفيذ البرامج الذين ارتبطوا

(١٤) والاس ساير المنفذ السياسى في الحكومة القومية : الوضع الدستورى والسياسى
« خطاب الى امام مؤتمر وودرو ويلسون الثانى برنتون نيوجيرسى مارس ٢ - ٤ ، ١٩٥٦ »
ص ٢٢ - ٢٤ .

بها والتي تتجاسم مع سياسات الرئيس . والفئة الرابعة هم « الموظفون المستديرون » الذين يكونون مراكز الاستمرار ووسائل تحقيق التعاون في عمل الحكومة الجارى . وسوف يختلف في كل إدارة العدد والأثر والانسجام العام في كل من هذه المجموعات بالرئيس بناء على شخصيته التنفيذية من ناحية وعلى ما يحتله من مراكز القوة .

واحد وظائف شئون الأفراد التي ينص الدستور الفيدرالى على تحويلها لرئيس الجمهورية هي اجراء تعيينات مختلفة في الوظائف الفيدرالية بناء على مشورة وموافقة مجلس الشيوخ ، وبذلك يجرى تعيين رؤساء المصالح في أعضاء المجالس واللجان والمؤسسات الحكومية بموافقة مجلس الشيوخ . كما أن التعيين في كثير من الوظائف الأدنى يتطلب اجراء من مجلس الشيوخ يشترطه القانون . وتعكس وظيفة التعيين كغيرها من جميع النواحي الرئاسية بالطبع ظاهرة النمو . فقد قام الرئيس « واشنطن » خلال سنة قياسية في رئاسته باجراء التعيين في ٦٥ وظيفة مدنية ، و ٢٠ وظيفة عسكرية خاضعة لتصديق مجلس الشيوخ . وتبين الأرقام المقابلة في سنة ١٩٥٥ أن رئيس الجمهورية أجرى التعيين في ٣٢١٩ وظيفة مدنية ، و ٢٧٤٦٧ ووظيفة عسكرية (١٥) . وذلك رغم الظروف الحالية في أن التعيينات المدنية أخذت تتناقص نسبيا بانتظام في العقود الأخيرة بازدياد الأخذ بنظام التنافس في التعيين في وظائف الخدمة المدنية .

ولم يتعرض الدستور الأمريكى لسلطة رئيس الجمهورية في الفصل من الوظائف ، ولكن المحكمة العليا قد ناقشته بوضوح تام في حالتين : الأولى قضية « مايرز » ضد الولايات المتحدة والتي فصل فيها سنة ١٩٢٦ (١٦) . وبينت أن المحكمة أخذت بأن لرئيس الجمهورية سلطة مطلقة في فصل موظفى الحكومة الفيدرالية وأتت أى سلطة للكونجرس في تقييد هذا الحق . فقد فصل الرئيس ولسون « مايرز » الذى كان مديرا البريد في بورتلاند بولاية أوريجون مخالفا بذلك مطلباً قانونياً ، وهو الاستناد الى رأى وموافقة مجلس الشيوخ . ومع ذلك فقد تمدلت هذه القاعدة التى تبدو عامة في قضية « هامفرى » ضد الولايات المتحدة التى صدر الحكم فيها في

(١٥) ذكر ذلك في « مكتب وثائق الجمهورية الأمريكى » في جويلية الأكاديمية الأمريكية للعلوم السياسية والإحصائية العدد ٣٠٧ (سبتمبر ١٩٥٦) - ١٧ تحرير سيدنى هايمان .
(١٦) قضية مايرز ضد الولايات المتحدة (٢٧٢ الولايات المتحدة ٥٢ - ١٩٢٦)

سنة ١٩٣٥ (١٧) . فقد عين الرئيس هوفر همفري في لجنة التجارة الفيدرالية ثم فصله الرئيس روزفلت في منتصف فترة التعيين التي كانت سبع سنوات . ولم يستند الى أى من أسباب الفصل المتصوص عليها في قانون لجنة التجارة الخارجية . وهي عدم الكفاية أو الإهمال في الواجب والأخطاء في العمل ، بل ان رئيس الجمهورية أسس الفصل بأمانة على الاختلاف في السياسة وفي تطبيق السياسة . وقد حكمت المحكمة في صالح همفري واستندت في ذلك الى ان الموظفين الذين يشاركون في السلطين التشريعية والقضائية مثل أعضاء لجنة التجارة الاتحادية يمكن أن يحميهم التشريع من سلطة رئيس الجمهورية في الفصل ، في حين أن « التوظيف التنفيذي الذي يقتصر على القيام بالوظائف التنفيذية » لا تشترط له هذه الحماية .

ولم تضع المحاكم بعد فاصلا دقيقا بين هذين النمطين من الموظفين بل ان هذا الفصل يختلط نوعا نتيجة للحكم الذي صدر في قضية أمورجان ضد هيئة وادي التنيسي في سنة ١٩٤٠ (١٨) . وقضت دائرة محكمة التظلمات أن عضو مجلس المديرين في هيئة وادي التنيسي لا يجد الحماية في المبدأ الذي صدر في قضية همفري ولو أن هذا المجلس يشبه في نواح كثيرة اللجنة التي تجد الحماية .

٤ - يفوض الرئيس في وظائفه وسلطاته ، وقد يفعل ذلك بأمر كتابي أو بخطاب أو بكلام شفهي أو بمجرد تقبل ظروف برزت على نحو مفاجئ . ويمكن أن تختلف المسائل موضوع التفويض بين أن تكون ذات أهمية كبيرة أو تكون مجرد مسائل روتينية . وقد منح الرئيس إيزنهاور سلطات فوق العادة لرئيس مستشاريه - مساعد الرئيس شيرمان آدمز . كما أنه أعطى أيضا لوزرائه نفس المجال الفسيح الذي إتاحة لقادة الميدان الذين خدموا معه في الحرب العالمية الثانية . وفي بعض الحالات يمنح القانون ضراحة لرئيس الجمهورية السلطة في التفويض لرؤسياه . فقد فوض الرئيس ويلسون لمستشار وزارة الخارجية جميع السلطات التي خولها قانون التجارة مع الأعداء . كما فوض الرئيس فرانكلين روزفلت لمدير برنامج الإعارة والتأجير جزءا كبيرا من السلطات الضخمة التي وفرها قانون الإعارة والتأجير .

(١٧) قضية هامفري الجبراد ضد الولايات المتحدة (٢١٥ الولايات المتحدة : ٦٠٢)

سنة ١٩٣٥ (١٧) .

(١٨) قضية أمورجان ضد هيئة وادي التنيسي (١١٥ فيدرالي - ٩٩ - ١٩٤٠) .

. ولتسهيل التفويض الرئاسي أصدر الكونجرس في سنة ١٩٥٠ قانون ماك كرومك (١٩) . الذي خول رئيس الجمهورية حق التفويض لأى من وزرائه أو رؤساء المصالح ، أو لأى موظف آخر ، اذا أيده مجلس الشيوخ فى ذلك فى الواجبات التى ناط بها رئيس الجمهورية . ومنذ صدور هذا القانون أصدر رئيس الجمهورية نحو ستين أمرا تنفيذا بالتفويض فى النهوض بمئات من الوظائف التى ناط بها القانون رئيس الجمهورية الى المساعدين التنفيذيين . وبعض هذه الوظائف تتطلب اختيارا واسما ، والأخرى لا تزيد على العمل الروتينى . ومن أمثلة النوع الأخير قانون قديم يتطلب من رئيس الجمهورية نفس الموافقة « على القواعد الخاصة باقامة إكسكاك بىع للمكفوفين على الأملاك الحكومية » وهى سلطة منحت الآن للمدير ادارة الميزانية (٢٠) .

٥ - وينهض رئيس الجمهورية بتنسيق عمل الجهاز التنفيذى فى الحكومة . وعليه أن يلاحظ تزامن الجهود بحيث لا يحدث التعارض فى عمل الجهاز التنفيذى الا فى أضيق الحدود . وهو ينسق عن طريق اصصدار تصريحات واضحة مقنعة عن أهدافه وبرامجه لمرؤسيه وحل الخلافات بين إوزارات على رسم السياسة والاختصاص . وبالإضافة الى جهود الرئيس الشخصية الخاصة فى التنسيق فإنه ينسق أيضا عن طريق الهيئات الجماعية مثل مجلس الوزراء ومجلس الأمن القومى وعن طريق اللجان الخاصة المشكلة من الوزارات التى ينشئها لهذا الغرض ، وعن طريق موظفى المشورة والاتصال الذين تخولهم سلطات عامة أو سلطات معينة ومن الأمثلة التوضيحية على النوع الأول هارى هوبكنز أو شيرمان آدمز ، ومن أمثلة النوع الآخر مكتب مستشار الرئيس عن ادارة الأفراد الذى أنشئ فى سنة ١٩٣٩ كوسيلة للربط بين البيت الأبيض ولجنة الخدمة المدنية .

٦ - ورئيس الجمهورية مدير مالى فهو مسئول عن تطوير البرنامج المالى الذى يشمل الدخل والمنصرف للحكومة الفيدرالية . وهو ينهض بهذا فى شكل الميزانية التنفيذية - ميزانيته - التى يقدمها الى الكونجرس فى مستهل كل دورة جديدة تصاحبها رسالة رسمية عن الميزانية . وبعد الموافقة على الاعتمادات يشرف الرئيس على الاتفاق . وهناك - بالإضافة

(١٩) قانون ٨ أغسطس سنة ١٩٥٠ (٢ - الكونجرس ٢٠١ - ٢٠٢) .

(٢٠) راجع إلى نوبلمان «فوضى الوظائف الرئاسية : النواحي الدستورية والقانونية» حوليات الأكاديمية الأمريكية للعلوم السياسية والاجتماعية عدد ٢٠٧ (سبتمبر ١٩٥٦) من ١٤٤/١٤٤ .

الى ذلك - مسائل رقابة النقد واسعار الفائدة وإدارة الدين العام - وفى عهد التوسع فى الإنفاق والتضخم النقدي والدين العام الهائل نظر الى التوسع فى دور رئيس الجمهورية كمدبر مالى على أنه تطور كبير فى مناسط رئيس الجمهورية واهتماماته .

٧ - وينشئ رئيس الجمهورية ويراجع تنظيم الأجهزة التنفيذية فى الحكومة الفيدرالية والكثير من أهم الأجهزة التنفيذية التى أنشئت خلال الحرب العالمية الثانية مثل مجلس الإنتاج الحربى ومكتب إدارة الاسعار ومكتب بيانات الحرب أنشأها رئيس الجمهورية فى أول الأمر ، وكذلك الشأن فى كثير من الأجهزة التى أنشئت للتعلم على الأزمة الاقتصادية فى الثلاثينيات مثل إدارة الانماش القومى وإدارة الأشغال العامة . ثم تلا ذلك أن أعرب الكونجرس عن موافقته على هذه الأجهزة بخصيص الاعتمادات اللازمة لها . ومنحتها سلطات اضافية ووضع أساس قانونى دائم لها كما حدث فى إدارة كهربية الريف وغيرها ولكن المبادأة كانت من البيت الأبيض .

كما يختص الرئيس أيضا بإعادة التنظيم الإدارى . وقد كان من أول الأعمال التى اهتم بها الرئيس إيزنهاور عندما تولى منصبه هو توفير دراسة إدارية دقيقة عن جهازه الاستشارى ووضع نظام متميز لهيئة مشورته . كما أدخل رؤساء الجمهورية أخيرا فى ظل قوانين إعادة التنظيم لسنوات ١٩٣٩ ، ١٩٤٥ ، ١٩٤٩ ، ١٩٥٥ قدرا كبيرا من التفويض التنظيمية التى فيها أجهزة أعيد تشكيلها ونقلت وظائف من هنا الى هناك ، وأعيدت ثانية فى بعض الأحيان . وأثر آخر لقوانين إعادة التنظيم هو أنها حملت رئيس الجمهورية مسؤولية المواعمة بين تنظيم الجهاز التنفيذى وبين ظروف الطوارئ . وكان رئيس الجمهورية فى الحربين العالميتين ، وفى النزاع الكورى ، وفى أزمة الثلاثينيات ، هو الذى أدخل التعديلات الضرورية على التنظيم التنفيذى نظرا لقدرته على العمل بطريقة أسرع من الكونجرس .

٨ - وتشمل العلاقات الخارجية المختلفة أى العلاقات مع مصادر خارج الجهاز التنفيذى الكثير من جهلا رئيس الجمهورية . ولهذه العلاقات الخارجية أهمية أساسية لأنها تؤثر تقريبا فى كل عمل إدارى أو سياسى ينفذ فى نطاق الجهاز التنفيذى . وتشمل العلاقات الخارجية علاقات الرئيس بالكونجرس وبجماعات اصحاب المصالح وبأفراد المواطنين وبتشكيلات الأحزاب وعلاقاته بالولايات والحكومات الأجنبية . ويستجيب الرئيس للضغط من هذه المصادر ويتأثر بأفكارها ويسعى للحصول على تأييدها ، وقد تكون معها علاقات سرية ومؤثرة فى رسم السياسة واتخاذ القرارات

الإدارية وهو يوجه إليها الرسائل والخطب ويتقابل معها في مؤتمرات ويعين من بينها في عضوية اللجان وينظر في مشكلاتها وأمانتها ويشكل برامجها على الاهتمام المناسب بما يتوقع أن يقابل به من رد فعل .

الكونجرس في الإدارة :

ومع أن مؤسسى هذه الدولة رفضوا الإجراء الواسع الانتشار في الولايات من تقسيم السلطة التنفيذية بين الجهازين التنفيذي والتشريعي ، إلا أن التجربة والتطبيق في ظل الدستور الفيدرالي قد أبطلت هذا الترتيب بطرق كثيرة . والحقيقة أنه بينما يوجد في الولايات المتحدة نظام الفصل بين السلطات سياسيا كما ذكر في الفصل الثاني فإنه لا يوجد مثل هذا الفصل إداريا . ويعمل رئيس الجمهورية على أساس أن الكثير من سلطاته والوان نشاطه الإدارية تخضع للرقابة أو المراجعة من الكونجرس وإلى درجة ما من المحاكم . وعلى ذلك فإنه بينما تبدو سلطة رئيس الجمهورية الإدارية واسعة تشمل في الواقع كل المجالات التي ذكرت من قبل فإنها مع ذلك موزعة على كثير من الأمكنة وينبغي ألا تكون مكتملة كما لا يمكن ممارستها كلية في بعض المواقف .

غالوا فإنه بالرغم من السلطات المحددة التي أضفتها قوانين إعادة التنظيم من سنة ١٩٣٩ إلى سنة ١٩٥٥ فإن حرية رئيس الجمهورية في تحديد تنظيم وتشكيل الجهاز التنفيذي مقيدة . فالكونجرس بناء على القوانين ينشئ المصالح ويحدد الوحدات الفرعية ويبين وظائفها في تفصيل كبير في بعض الأحيان . فالأمر ورغب رئيس الجمهورية في تعديل القوانين فقد لا يعترضه في ذلك مقاومة الكونجرس فحسب بل يجد أن الجهاز الإداري المختص عبء مقاومته في ذلك . وعلى سبيل المثال قاومت إدارة الخدمة الخارجية لسنوات عديدة إقبل سنة ١٩٤٦ التحسينات في التنظيم التي اعتبرها رئيس الجمهورية ووزير الخارجية ومصادر أخرى مرغوبا فيها . وحتى يمكن تنفيذ التحسينات فإنه لا بد من تعديل التشريع ولكن إدارة الخدمة الخارجية بمساعدة لجان الكونجرس المؤيدة لها استطاعت لفترة طويلة أن تعطل الموافقة على التعديلات الضرورية . ثم صدر قانون الخدمة الخارجية لسنة ١٩٤٦ في آخر الأمر ، وكان في أساسه توفيقا بين المطلبين (٢١) .

(٢١) نجد التفاسيل مذكورة بأسهل في دراسة حالة " قانون الخدمة الخارجية لسنة

١٩٤٦ " في كتاب الإدارة العامة وتطوير السياسة (نيويورك ١٩٥٢) تحرير هارولد هشتين .

وفيما يتعلق بسياسة شؤون الأفراد وإدارتها فإن رقابة رئيس الجمهورية لا تعد أن تكون رقابة متواضعة ، فالكونجرس يهتم بتفصيلات القوانين فيما يتعلق بترتيب الوظائف ومعدلات الأجور وترتيب الجدارة ونظام المعاشات وغير ذلك ، ويستطيع - نظرا لما يملك من سلطة في التقصى - أن يتحكم في العامل الفرد وفي موقف العمل ، ولجنة الخدمة المدنية مستقلة قانونا في داخل الجهاز التنفيذي واختصاصها يشمل مجال إدارة الأفراد بأكمله . وقد أعلنت لجنة براونلو في سنة ١٩٢٧ بوضوح وتحديد أن « إدارة اللجنة تنجبه إلى تشتيت المسؤولية وتعطيل العمل وتجعل التعاون الفعال أو القيادة القوية مستحيلة » . وبالرغم من التوصيات المبددة التي قدمتها اللجنة وما أوصت به لجنة هوفر الأولى فيما بعد بتقوية مركز الرئيس الإداري في شؤون الأفراد فلم يحدث الإقلال من التفويضات الملموسة .

كما أن سلطات الرئيس مقيدة بشدة في مجال رئيسي آخر من مجالات الإدارة : وهو الإدارة المالية ، فرغم أن قانون الميزانية والمحاسبة لسنة ١٩٢١ منح السلطة في تنظيم ميزانية تنفيذية ، إلا أن العمل التشريعي الذي يستلزمه صدور هذه الوثيقة قد يكون من الضخامة بحيث يضيع الهدف في ممارسة وظيفة الميزانية . وعلى ذلك فإنه عندما اقتطع الكونجرس في سنة ١٩٥٧ ما يقرب من ٢.٥ في المائة من ميزانية وزارة التجارة وهيئة استعلامات الولايات المتحدة ، فقد فقدت ممارسة رئيس الجمهورية لوظيفة الميزانية بعض معناها ، وبالإضافة إلى ذلك فإن رئيس الجمهورية يفتقد كمدير مالي حق الرفض الذي ثبت أنه في كثير من الولايات مصدرا للاقتصاد والإدارة الممتازة ، إذ أنه يتيح لرئيس الجمهورية حذف بنود التضخم دون رفض الوثيقة التي تشتمل عليها بأكملها . كما أن الاعتمادات التي يضمنها الكونجرس يمكن أن تكون على درجة من التفصيل بحيث يكون العمل الإداري محددا بدقة .

وإذا كان من أقصى القيود على سلطات رئيس الجمهورية هو ما يحدث في واحد من أكبر مجالات الإدارة - وهي العلاقة بين القطاع الخاص والحكومة - إذ ليس لرئيس الجمهورية شأن مطلقا بعدد كبير من المناشط ، بل تسأل عنها هيئات الرقابة المستقلة التي ليس للرئيس عليها في الواقع أي تحكم فيما عدا تعيين أعضائها . وحتى هذه لابد أن يوافق عليها مجلس الشيوخ . ويقال عن هذه الهيئات غالبا أنها « تشكل جهازا رابعا في الحكومة بدون رئاسة (٣) » . ومع ذلك فإن أي نقد لها من الجمهور يحتمل أن يجد طريقة ثانية إلى البيت الأبيض .

وقد تنهض لجان الكونجرس التي تعمل في استقلال كبير عن الكونجرس نفسه حتى في الوزارات النظامية ، في الجهاز التنفيذي ، بتوجيه التنظيم والسياسات في وزارة أو إدارة (٢٣) . والرابطة التي تربط بين إدارة ما ولجنة معينة من لجان الكونجرس قد تكون ؛ بل الأغلب ، انها تشكل ضغطا قويا تحاول كل من الإدارة واللجنة ان تكسب وقاها . فمثلا سلاح المهندسين في الجيش عمل بتجاوب أعمق مع لجنة الكونجرس للأنهار والموانئ عنه مع رئيس الجمهورية . والحقيقة ان سلاح المهندسين عرف عنه أنه يتحلى رئيس الجمهورية استنادا الى تشجيع لجان الكونجرس الذي كان واثقا به كما هو الشأن عندما هزم الرئيس روزفلت في سياسات الانشاء في مشروع نهر كنتز في كاليفورنيا حتى عندما كان في أوج سلطته ومكانته أثناء الحرب العالمية الثانية (٢٤) .

وعلى ذلك فانه بضرف النظر عما يبدو ان مبدأ فصل السلطات يشير اليه فان الصورة الواقعية هي التنافس بين رئيس الجمهورية والكونجرس على رقابة وتوجيه الإدارة . وكلما استمرت المنافسة تأثر رئيس الجمهورية بنقطة الضعف في مركزه باعتباره زعيم حزب ؛ وبأن الكونجرس في الحقيقة يستجيب بصفة أساسية للوحدات الانتخابية المحلية وبالرغبات أكثر منه بالاحساس القومي الذي يتجه الرئيس الى الارتباط به . ومن سوء حظ رئيس الجمهورية أن موضوعات الإدارة الرئاسية على خلاف موضوعات السياسة يصعب أن تجتذب الانتصار كما تصعب الدعاية لها . فقد يستجيب رجل الشارع على الفور الى المجادلات حول السياسة العامة ، ولكن ليس من السهل إثارة اهتمامه واكتساب تأييده في مسائل الإدارة العليا . مثال ذلك أن الرأي العام القوي الذي أيد مشروع مارشال لم يترك الكونجرس غير أن يصدر قانون التعاون الاقتصادي لسنة ١٩٤٨ . ولكن رئيس الجمهورية تعرض لصعوبات خطيرة مع الكونجرس عندما حان الوقت لتحديد تنظيم وطرق إدارة الخطة . وكذلك فان أصعب الممارك التي نشبت بسبب برنامج النقطة الرابعة للمساعدة الفنية للولل غير النامية لم تتركز حول جوهر السياسة ، بل تركزت على تمويل وتنظيم البرنامج .

(٢٣) للاطلاع على مناقشة أكثر فصيلا راجع « هرمان سومرز » رئيس الجمهورية كاداري « في حويلات الأكاديمية الأمريكية للعلوم السياسية والاجتماعية الممد ١٥٢ » (سبتمبر ٥٢) ص ١١٤/١٠٤ ، نون بريس - الممد الجديد في الدبلوماسية (نيويورك ١٩٥١) ص ١٢ وما بعدها .

(٢٤) التفاسيل مذكورة في دراسة حالة في كتاب هارولد شتين المرجع السابق « مشروع نهر كنتز » ص ٥٢٢/٥٢٣ .

ويعنى تقسيم السلطة بين رئيس الجمهورية والكونجرس فى أمور الإدارة أن على الأول أن يستغل الكثير من تفكيره ونشاطه ووقته - أى مهارته التنفيذية - حتى يصل إلى تفهم الهيئة التشريعية لبرامجه الإدارية وتأييدها . وفى ظل النظام الحزبى الذى لا يتيح إلا دوافع ضئيلة تأديبية أو غير ذلك يجد رئيس الجمهورية أنه لا يستند إلا إلى موارده الشخصية فى القيام بواجبه اليومى من توجيه وتنسيق الجهاز التنفيذى الضخم لذلك لم يكن هناك ما يثير العجب عندما اختارت لجنة براونلو منذ عقدين عند دراستها للدور الإدارى الذى ينهض به رئيس الجمهورية عنوانا هو « رئيس الجمهورية يحتاج إلى المساعدة » .

مراجع مختارة

- Brownlow, Louis. *The President and the Presidency* (Chicago, 1949).
 Commission of Organization of the Executive Branch of the Government, *General Management of the Executive Branch* (Washington D.C., 1949).
 Corwin, Edward S., "The President as Administrative Chief," *Journal of Politics*. I (February, 1939), 17-61.
 —, *The President: Office and Powers* (4th ed., New York, 1957).
 —, and Louis W. Koenig, *The Presidency Today* (New York, 1956).
 Dimock, Marshall B., "The Span of Control in the Federal Government," *Advanced Management*, III (January, 1938), 22-28.
 Herring, Pendleton, *Presidential Leadership* (New York, 1940).
 Leski, Harold J., *The American Presidency* (New York, 1940).
 Macmahon, Arthur W., and John D. Millett, *Federal Administrators: A Biographical Approach to the Problem of Departmental Management* (New York, 1939).
 Marcy, Carl, *Presidential Commissions* (New York, 1945).
 Patterson, Caleb P., *Presidential Government in the United States* (Chapel Hill, N.C., 1947).
 Pollard, James E., *The Presidents and the Press* (New York, 1947).
 President's Committee on Administrative Management, *Report with Special Studies* (Washington, D.C., 1937).
 Rossiter, Clinton, *The American Presidency* (New York, 1956).
 Short, Lloyd M., *Development of National Administrative Organization in the United States* (Baltimore, 1923).

Thach, Charles C., *The Creation of the Presidency: A Study in Constitutional History* (Baltimore, 1922).

THE GOVERNOR

Buck, Arthur E., *The Reorganization of State Governments in the United States* (New York, 1938).

Lipson, Leslie, *The American Governor: From Figurehead to Leader* (Chicago, 1939).

New York State Constitutional Convention Committee, *Problems Relating to Executive Administration and Powers* (Albany, 1938).

Ransome, Coleman B., Jr., *The Office of Governor in the South* (University, Ala., 1951).

—, *The Office of Governor in the United States* (University, Ala., 1956).

Rohr, Charles J., *The Governor of Maryland: A Constitutional Study* (Baltimore, 1932).

THE LOCAL EXECUTIVE

Reed, Thomas H., *Municipal Management* (New York, 1941).

Ridley, Clarence E., and Orin F. Nolting, *The City Manager Profession* (Chicago, 1934).

Stone, Harold, and others, *City Manager Government in the United States* (Chicago, 1940).

مستشارو رئيس الجمهورية في رسم السياسة

يتلقى رئيس الجمهورية المساعدة من مجموعة متزايدة من الأفراد تعمل في مكتبه وكذلك من هيئات إدارية أخرى عديدة . وتهتم بعض مصادر المساعدة هذه أساسا بتطوير السياسة المادية مثل السياسة الاقتصادية الخارجية أو سياسة الأمن القومي ، وبعضها الآخر يهتم بصفة رئيسية بتسهيل العمل بمعنى أنها تقصد إلى مساعدة الرئيس في وضع سياسة أو برنامج ما موضع التنفيذ . وهذه يسود فيها الطابع الإداري ويفلب أنها تمارس أنواعا من الرقابة المفيدة على هيئات الحكومة الأخرى في شئون الميزانية والأفراد والشتريرات والمراجعة والمحاسبة وما أشبه ذلك .

وكما هو الشأن في واجبات الرئيس نفسه لا يمكن وضع خط فاصل دقيق بين الموظفين الذين يهتمون أساسا برسم السياسة وبين الموظفين الذين يؤدون في الغالب أعمال تسهيل ؛ لأن أغلب الموظفين يهتمون لأحد ما بكل من نوعي العمل . فهيئة موظفي البيت الأبيض مثلا تعتبر جهازا خادما فيما تشتمل عليه من قوة كتابية كبيرة ومن المساعدين مثل مستشار الرئيس في إدارة الأفراد ، ولكنها تضم أيضا كثيرين من المساعدين في مجال رسم السياسة مثل هؤلاء الذين ينظرون في شئون السياسة الخارجية والأمن القومي . وكذلك فإن الهيئات الاستشارية المركزية مثل إدارة الميزانية ، وميدان المحاسبة العامة ، يعتبر أغلب نشاطها تسهليا ، ولكنها تنهض أيضا برسم السياسة في أمور مثل كيف وأين ومتى يستخلم الاتفاق العام ومقدار الجرية في التصرفات المالية التي تخول لرؤساء البرامج التنفيذية وأمثال ذلك .

وتشمل هيئة موظفي رسم السياسة التابعة لرئيس الجمهورية ، والتي يهتم بها هذا الفصل مكتب البيت الأبيض ومجلس الوزراء ومجلس الأمن القومي ومكتب التتبع الدفاعية ومجلس المستشارين الاقتصاديين : وتدخل

كل من هذه الوحدات فيما عدا مجلس الوزراء فيما يعرف الآن بأنه المكتب التنفيذي لرئيس الجمهورية الذي أنشئ بناء على قانون إعادة التنظيم الذي صدر في سنة ١٩٣٩ نتيجة لدراسات لجنة براونلو . وتعتبر هذه الأجهزة جميعا تابعة لرئيس الجمهورية . وهو الذي يحدد - الى درجة كبيرة - طبيعة عملها ومدى الاستفادة منها . كما كان هو البادئ بإنشاء أغلبها أو على الأقل وافق على قيامها وساندها . فقد أيد الرئيس ترومان انشاء مجلس الأمن القومي ومجلس المستشارين الاقتصاديين وساندهما مساندة قوية . وكذلك كان لدراسات واقتراحات لجنة براونلو ، ولجنة هوفر الأولى أثر كبير في ذلك . فقد اقترحت لجنة براونلو التوسع في كثير من الوحدات القائمة لمعاونة الرئيس في رسم السياسة ، وكذلك انشاء وحدات جديدة . كما اقترحت لجنة هوفر الأولى اضافة مجلس الأمن القومي ومجلس موارد الأمن القومي الى المكتب التنفيذي لرئيس الجمهورية وهو نوع من التجميع لهيئات المشورة المركزية (١) .

ولا يعتبر الكونجرس أن وظائف وتشكيل هيئة مستشاري رئيس الجمهورية تقع خارج نطاق اختصاصه بأي حال . فقد أنشأ وحدات استشارية معينة منها بقانون مثل مجلس الأمن القومي ، وحشد الوظائف الرئيسية للمجلس وأعضائه الدائمين . وكذلك فإن الكونجرس يمول هذه الوظائف . وقد تسبب في سنة ١٩٤٣ في إلغاء أحد المجالس الاستشارية لرسم السياسة الأثيرة عند الرئيس روزفلت بعدم إتاحة الأموال الكافية لعمل مجلس تخطيط الموارد القومية . وقد توسع الكونجرس كثيرا في هذا الاتجاه العام حتى انه طلب انشاء مجلس وزراء حرب خلال الحرب العالمية الأولى ، ولكن الرئيس ولسون نجح في استخدام حق الرفض بالنسبة لهذا الاجراء .

طبيعة هيئات المشورة في رسم السياسة :

وتعمل الهيئات العديدة الاستشارية التي تعاون رئيس الجمهورية في رسم السياسة بصفة أساسية في تطوير السياسة المستقبلية . وهي تزود رئيس الجمهورية في قيامها بهذا العمل بالبيانات وتقوم بالبحوث في مشكلات السياسة وتوازن بين الحلول البديلة لمشكلات معينة وتختار غالباً بين البدائل في تقديم توصياتها لرئيس الجمهورية للنظر في اقرارها . ومع أن

(١) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذي للحكومة - تقرير عن ادارة الجهاز التنفيذي بصفة

هذه الهيئات من موظفي رسم السياسة الاستشاريين ليس لها الحق في اصدار اوامر ، بل تقدم بدلا من ذلك توصيات قد يستند اليها رئيس الجمهورية في اتخاذ قراراته واصدار توصياته ؛ فالواقع أن الخط الفاصل بين التوصية والتوجيه قد يصل الى درجة من عدم الوضوح تجعل الفرق بينها من حيث النتيجة ضئيلا .

ويتفق كتاب عديدون على أن هيئات رسم السياسة الاستشارية لرئيس الجمهورية تثير بعض المخاطر ؛ فقد يزداد رئيس الجمهورية من اعتماده عليها ، ويتيح لها الفرصة لأن تستحوذ على سلطة هي من حق الأجهزة التنفيذية في الحكومة . ومشكلة أخرى هي أنه بتزايد سلطة الوظائف الاستشارية فانها قد تحجب دون مرور اتصال موظفي الوزارات والموظفين التنفيذيين برئيس الجمهورية ، وهذا يسبب فعلا مشكلة في الحكومة ألفيدرالية(٢) .

وهناك مبادئ معينة في شأن الترتيبات التنظيمية لأجهزة الرئيس الاستشارية قدمت من لجنة براولو ولجنة هوفر الأولى بصيغة خاصة . منها أنه لا ينبغي لرئيس الجمهورية في دراسة شئون السياسة الهامة أن يقتصر على مصدر واحد للمشورة ، بل ينبغي أن تتاح له الاستفادة من مصادر عديدة . وبالإضافة الى ذلك ينبغي أن تتاح للرئيس الحرية في تنظيم هيئة مشورته من حيث الوظائف والتشكيل والعضوية دون تدخل من الكونجرس . وكما أوصت لجنة هوفر الأولى بأنه ينبغي أن يتاح للرئيس بالنسبة لموظفي مكتبه التنفيذي الاستشاريين الحرية الكاملة في نقل الوظائف والأفراد من جزء من المكتب الى الآخر وأن يعين رئيس كل وحدة مشورة دون اشتراط موافقة الكونجرس(٣) .

مكتب البيت الأبيض :

موظفو البيت الأبيض كما ذكرنا في الفصل السابق هم مجموعة من المساعدين الشخصيين يختارهم رئيس الجمهورية لينهضوا بكل أنواع الوظائف والواجبات في سير العمل اليومي في مكتب الرئاسة . وهم بتحليلهم وترشيحهم للمشكلات التي تجابه الرئيس يساعدونه على اتخاذ القرارات

(٢) ومن امثلة ذلك الصعوبة التي تمرس لها برنامج صوت أمريكا في الاتصال برئيس الجمهورية في أول عهد ادارة الرئيس أيزنهاور . وضاميل الظروف المذكورة في كتاب « مارون ميرسو » اليوميات الخاصة لوفد عام - (نيويورك ١٩٥٥) .

(٣) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذي في الحكومة المرجع المذكور ص ١٥ - ١٦ .

وينقلون أوامرهم ورغباته إلى الجهاز التنفيذي جميعه. ويشكلونه في التفويض مع الهيئة التشريعية والجماعات الخاصة وأفراد الأحزاب .

وقد نشأت وظائف البيت الأبيض أساسا عن التجربة التي بدأها الرئيس واشنطنون ؛ إذ عين أحد أركان الحرب السابقين في أثناء الثورة وابن عمه سكرتيرين له ، وكذلك اتخذ رؤساء الجمهورية الآخرون مثل هؤلاء المساعدين . وحتى عهد ماكينلي كانت مرتبات هؤلاء المساعدين تدفع من جيب الرئيس الخاص ، أو أنهم كانوا يتولون في نفس الوقت وظيفته في إحدى الوزارات تتبع لهم وقتا كافيا يصلون فيه مع الرئيس . ولم يدخل هؤلاء في عداد الموظفين العموميين الذين يتقاضون مرتباتهم من خزانة الدولة إلا في عهد إدارة الرئيس ماكينلي .

وكان تنظيم البيت الأبيض ينمو بطيئا ؛ فلم تتجاوز وظائفه في إدارة هوشر ثلاثة من السكرتيريين وعشرين من الكتبة . ولكن فرانكلن روزفلت متأثرا بنتائج دراسات لجنة براونلو والزيادة السريعة في أعباء العمل الواقعة عليه خلال الأزمة الاقتصادية - عين ستة من المساعدين الإداريين بالإضافة إلى سكرتيره الصحفي وسكرتير المقابلات والياور العسكري والبحري والقوة الكتابية . وكان هؤلاء المساعدون الإداريون رجال يتصفون بالتفاني وانكار الذات (٤) ينهضون بواجبات تتصف بالرونة . وشملت الأعمال التي عين المساعدون لينهضوا بها إعادة التنظيم الإداري وشؤون الأفراد وعلاقات الرئاسة مع مجموعات الأقليات . وقد أضاف الرئيس ترومان مستوى آخر عندما أنشأ مكتب مساعد الرئيس للإشراف على جزء كبير من مكتب البيت الأبيض .

وقد تزايد حجم البيت الأبيض ونفوذه في رئاسة الرئيس ايزنهاور . ومع ذلك إذا قورنت وظائف البيت الأبيض في عهده مع سابقه ، نجد أن الاختلاف ينصب على الدرجة أكثر منه على نوع العمل ؛ إذ بلغ عدد موظفيه ٢٥٠ فردا ازدحم بهم جناحها التنفيذي في مبنى البيت الأبيض ومعنى وزارة الخارجية القديم المجاور . وفي ناحية الميزانية بلغ الاتفاق نحو مليون ونصف مليون دولار سنويا (٥) .

(٤) مطلق استخدمته لجنة براونلو .

(٥) « منقول من رئيس الجمهورية » مجلة نيويورك تيمس عدد ٥ يونية سنة ١٩٥٥

ورأس جهاز إيزنهاور الوظيفي شيرمان آدمز (٦) - الحاكم السابق لولاية نيوهامبشير وكانت وظيفته تقابل وظيفة رئيس أركان حرب وهو صديق مقرب من الرئيس . وكانت تتجمع عند « آدمز بالذات - وهو يعرف رسمياً بأنه المساعد لرئيس الجمهورية - كل خطوط الاتصال في البيت الأبيض ذاته ، ومن جزء كبير من الوزارات والهيئات في الجهاز التنفيذي ، ومن الكونجرس ومن الحزب . وكان لآدمز مساعدون عديرون أو رؤساء أقسام » كما كان يطلق عليهم وهم : سكرتير الصحافة وسكرتير التعميمات ورئيس الاتصالات الكونجرس والمستشار الخاص والمساعد المختص بالاتصال بالوزارات والولايات والمستشار الاقتصادي والمساعد المختص باعداد الاحاديث والتصريحات العامة الأخرى . ويتعامل كل هؤلاء المساعدين مع الرئيس عن طريق آدمز ، ولكن عددا كبيرا منهم كان يتصل مباشرة بالرئيس بين وقت وآخر . ولكن من الابتكارات الهامة التي أدخلها الرئيس إيزنهاور على إدارة مكتب البيت الأبيض وضوح خط السلطة إلى آدمز وتقويضها منه إلى الآخرين .

وكان التجديد الثاني هو تعيين مجموعة من المساعدين الخصوصيين لرئيس الجمهورية ينظرون في موضوعات خاصة عن تنفيذ السياسة . وما شملته مجالات التخصص التي تباينت بين وقت وآخر شئون الطاقة الذرية ومشكلات الاقتصاد الخارجى ، والنواحى الثقافية والنفسية فى العلاقات الخارجية ، ونزع السلاح وشئون الأمن القومى ، وشئون الأفراد . وعندما بزغ عهد سيوتنك « سفن الغضاء » عين الرئيس إيزنهاور دكتور جيمس كليان رئيس معهد ماساشوسيتس التكنولوجى مساعدا خاصا للرئيس لشئون العلوم والتكنولوجيا . وصلة هؤلاء المستشارين برئيس الجمهورية صلة مباشرة من الناحية النظرية ، ولكنهم كانوا فى الواقع العمل يتصلون به عن طريق آدمز .

وأخيرا يوجد عدد من المساعدين لشئون الخدمة الداخلية أحدهم كان رئيسا لهيئة السكرتيرية ومستولا عن سير الأوراق التى تصل إلى البيت الأبيض والتى تخرج منه وتوجيهها إلى مكانها الصحيح . والآخر كان سكرتيرا لمجلس الوزراء ، وكلاهما كان يعمل أيضا عن طريق آدمز .

(٦) نجد أوصافا لهيئة مشورة الرئيس إيزنهاور فى « كابل فيليس » المرجع السابق ص ١١ ، وفى مقال جيمس وستون من « الرقعة ٢ » فى النيويورك تيمس عدد ١٦ يونية ١٩٥٦ .

ويتناول عمل موظفي البيت الأبيض كل مجال الرئاسة ، وقد كان لآدمز في رئاسة إيزنهاور التوجيه في السياسات الإدارية لتعيين المناصرين ، وكان له حق التدخل وتسوية الخلافات بين الأجهزة . وإذا ما حاول أحد أفراد الهيئة التنفيذية أو التشريعية أو أحد المتحدثين عن جماعات أصحاب المصالح ، أن يذفع رئيس الجمهورية إلى تنفيذ فكرة أو مشروع معين يوضع الموضوع على مكتب آدمز للبيت الأبيض أو للإشارة بتحويله إلى مكتب آخر بالبيت الأبيض . كما لعب آدمز ومساعدوه دورا كبيرا في وضع برنامج الرئيس التشريعي بما في ذلك الميزانية ، وكذلك في المناورات التي تؤدي إلى موافقة الكونجرس على البرنامج . وعندما يرسل قانون وافق عليه الكونجرس إلى رئيس الجمهورية يقوم المستشار القانوني الخاص بدراسة آثاره ، ويشير على رئيس الجمهورية باعتماده أو الاعتراض عليه .

ومتوسط ما يصل إلى سكرتير الاتصالات يوميا مائتا طلب عن أحاديث أو رسائل رئاسية أو مقابلات شخصية يرفض نحو ٩٥ في المائة منها . وكان الرئيس إيزنهاور يعتمد كثيرا على المذكرات القصيرة والتلقين الشفهي ؛ إذ أنه لم يكن بصفة خاصة مشغولا بالاطلاع أو التعمق في التفكير يتوقع من معاونيه أن يدرسوا الحقائق والوثائق عن كل مشكلة ويتباحثوا مع الوزارات ويستكشفوا البدائل ويوصوا بحل معين . وكان يفضل في المذكرات أن تتكون من صفحة واحدة تشمل ملخصا لاشتمل الحقائق والحل المقترح والآراء المعارضة إن وجدت . وبذلك كان مستشارو الرئاسة هم المؤثر الأخير في قرارات الرئيس .

وفي علاقات الرئيس الخارجية ينقل موظفو البيت الأبيض عن طريق السكرتير الصحفي آراء الرئيس إلى الصحافة والراديو والتليفزيون . وكان تحت تصرف إدارة إيزنهاور واحد أو أكثر من كتاب الأحاديث ليهيئوا الجو المثير لما يعرضه الرئيس بنفسه . ويقوم أعضاء الاتصال بالكونجرس بوظيفة مشابهة كما يعد أحد المساعدين نشرة اخبارية « للوزارات التنفيذية » مرتين أو ثلاث مرات كل أسبوع لتبين الموقف الرسمي بالنسبة للموضوعات التي تشغل الأذهان . والواقع أن المظهر الاجمالي الذي يخلقه موظفو البيت الأبيض في رئاسة إيزنهاور عن الإدارة هو أنها كانت أكثر دقة وتنسيقا خالية من التناقض الذي عرفت به الإدارات الرئاسية السابقة . كما كانت تستند إلى العمل الدائب والفاعلية . وكان الأفراد في الرئاسة مصدر الاستمرار والاجماع بالنسبة للحكومة كلها في حالة مرض الرئيس (٧) .

ومع ذلك فقد قيل مفهوم المشورة في إدارة ايزنهاور بالنقد ، رغم كثرة ما أنجز وما يقال ان ذلك نزل كثيرا بقوة الابتكار عند رئيس الجمهورية نفسه . اذ أصبح لا يتصرف الا في حدود ما يقدمه اليه مستشاروه ، ولا يبدأ أمر من عنده (٨) . وكثيرا ما كان ايزنهاور يعترف في مؤتمراته الصحفية بجهله بموضوع ما ، لأنه لم « تقدم اليه المعلومات عنه » . ويقال أيضا ان موظفي البيت الأبيض أنقصوا من تأثير ومكانة جميع الوزراء فيما عدا وزراء الخارجية والخزانة والدفاع . وقد صاحب ذلك تمويق اختيار كبار الموظفين الذين يلون الوزراء لأن موظفي البيت الأبيض أدخلوا مستويات كثيرة جدا بين الوزارات ورئيس الجمهورية . وأخيرا فان هيئة المشورة البالغة النشاط تعتبر قوة خطيرة يمكن أن تغطي نتيجة لخبرتها ونفوذها ، وتمحجب في واقع الأمر الرئيس التنفيذي الضعيف .

مجلس الرئيس :

المجلس هو أقدم التنظيمات الجماعية التي يستخدمها رئيس الجمهورية . حيث نشأ في إدارة واشنطن (٩) . ولم يذكر اليمستور الفيدرالي شيئا عن مجلس رئيس الجمهورية ، كما أنه لم يشر اليه في التشريع حتى سنة ١٩٠٧ . ثم أثير اليه فقط لسهولة الزواج الى اعتماد المرتبات . وعلى ذلك فالمجلس قائم بأمر الرئيس ، وفوق ذلك فقد اختلفت الاستفادة منه كثيرا من دورات مشحونة بالعمل في عهد جيمس منرو أدت الى ظهور مبدأ منزو الى اجتماعات مجلس فرانكلن روزفلت التي غالبا ما كانت فرصة للاستماع الى قضاة كثيرة . كما أن الرئيس ترومان حاول باخلاص أن يستخدم المجلس لمناقشة السياسة مناقشة جدية واستنادا الى يوميات فورستال « فانه كان من النادر أن يصدر قرارا هاما لم يكن سبق اقراره أولا في المجلس ، ولو أن المناقشة كانت تبدو كأنها حديث بين أصدقاء » (١٠) .

وقد وجهت إدارة ايزنهاور هجوما مركزا على العمق التاريخي في ترتيبات العمل في المجلس ؛ فعميت سكرتيرا للمجلس يقوم باعداد جدول للأعمال بعد التشاور مع الرئيس ومساعدته شيرمان آدمز . وحضت اعداد مذكرة أساسية .

(٨) راجع النقد العميق الذي قدمه « ستيفن بالي » الرئيس وموظفو السياسيون و حوليات الاكاديمية الأمريكية للعلوم السياسية والاجتماعية المجلد ١٥٧ (سبتمبر ١٩٥٦) ص ٢٤ ~ ٢٧ .

(٩) للاطلاع على تاريخ مجلس الرئيس راجع هنري ليرند مجلس الرئيس (نيويورك ١٩١٢) ، ماري هنتدال تاريخ مجلس الرئيس (آن آربر ميشيغان ١٩١١) .

(١٠) يوميات فورستال (فيبوريك ١٩٥٩) ص ٢٨٠ ~ ٢٨٥ تحرير والتر ميلس .

يُمن كل بند في جدول الأعمال تقدم النقطة المعروضة للنقاش ومعها بيان مالي يوضح التكاليف المتوقعة لمختلف المقترحات . كما كان يقدم لرئيس الجمهورية قبل الاجتماع الأسبوعي للمجلس عرض شفهي للموضوعات المثارة . ويدون السكرتير في الجلسات تسجيلات للقرارات التي اتخذت حتى يمكن إجراء المتابعة عن كل الأعمال التي وعد بها .

ورغم ذلك فقد كانت هناك عيوب عجلت الاستفادة من المجلس لزمن طويل . ولم يكن تعيين السكرتير علاجاً لكل هذه العيوب . لأن كل وزير في وزارة نظامية لم يزل غارقاً إلى أذنيه في الشؤون الإدارية الوزارية ، وهو يعلم أيضاً أن رؤوسه ، وكذلك الجمهورية ، يوقفون يحكمون عليه بناء على ما ينهض به من منجزات باعتباره الرئيس الإداري في الوزارة أكثر منه استناداً إلى أدائه غير الظاهر باعتباره عضواً في مجلس الوزراء . والسلوك المعتاد للوزير باعتباره عضواً في المجلس هو الدفاع عن مصالح وزارته ضد اعتداء زملائه الوزراء . وهذا الاهتمام العاجل يحظى بالأهمية على التدخل الوحيد الذي يمكن أن يساعد رئيس الجمهورية حقيقة . وهو النظر إلى المشكلات من وجهة النظر الشاملة التي تنظر بها الرئاسة نفسها .

كما أن المجلس تميزه صعوبات أخرى يبدو أن وسائل الإدارة لا تجدي في علاجها . فإن الكثير من أعضائه يمينون لأسباب لا تتعلق بالكفاية . تنقصهم البواب أو الخبرة العملية اللازمة في هذه المراكز . وبالإضافة إلى ذلك فإن المجلس يفتقر إلى الوحدة ، حيث أن الولاء السياسي لكثير من أعضائه لا يتركز بأي حال على رئيس الجمهورية نفسه ؛ إذ أن أغلب المجالس تمثل عصبية جزئية متنوعة وقد يكون سلوك بعض الأعضاء أكثر استجابة إلى عصبيةاتهم منه إلى رئيس الجمهورية . وإلا فأن ولاية المجلس الذي يتعرض للشك من الناحية الفلسفية والشخصية سبب رئيسي في تخطي الرئيس له في الأوقات التي يمارس فيها أعظم تأثير في السيادة العامة . كما هو الشأن في السياسات الاقتصادية التي انتهجت في إدارة جاكسون وسياسة الانعاش الاقتصادي وفي كل من الحزبين الماليين . إذ الواضح أنه يحصل على مساعدة أكثر اخلاصاً من « المجالس الداخلية » والمستشارين الشخصيين .

وقد أدرك المجلس اليوم من نواح عديدة أثر أجهزة المشورة المركزية الجديدة التي تنظر في أمور السياسة وتقبل وجودها . مثال ذلك أن المجلس الآن بعد انشاء مجلس الأمن القومي يركز نشاطه على الشؤون الداخلية والسياسية تاركاً المشكلات المتصلة بالأمن القومي له .

كما تأثر المجلس أيضا بالتزجيبات الجديدة لوظفي الرئاسة في مكتب البيت الأبيض . فالمجلس يتكون تقليديا من وزراء الوزارات النظامية فحسب . وقد خالف رؤساء معينون هذا التقليد بدعوة نائب الرئيس ومختلف رؤساء الهيئات غير الوزارية الى حضور اجتماعات المجلس . وقد أضاف كل من الرئيسين ايزنهاور وترومان مندوبين عديدين من المكتب التنفيذي لرئيس الجمهورية يحضرون بانتظام اجتماعات المجلس ، ولكن الرئيس ايزنهاور توسع في هذا الاستثناء الى درجة ان أصبح ما يقرب من نصف المشتركين في اجتماعات المجلس من غير الوزراء النظاميين ؛ اذ يحضر اجتماعات المجلس من غير الوزراء بصفة منتظمة نائب رئيس الجمهورية ومدير مكتب التصفية الدفاعية وممثل الولايات المتحدة في هيئة الأمم ومدير ادارة الميزانية ورئيس لجنة الخبيرة المدنية ومساعد رئيس الجمهورية (آدمز) . ومساعد الرئيس . لعلاقات الكونجرس . كما أن من المنتظر - بالإضافة الى ذلك - أن يدعى عدد آخر من مساعدي الرئيس لاجتماعات المجلس بحيث لم يكن من غير المعتاد أن يزيد عدد الحاضرين من غير الوزراء على عسكد الوزراء . وينظر الذين يخشون من آثار الزيادة الدافقة في تغفل البيروقراطية الرئاسية الى هذه التطور بشيء غير قليل من الانزعاج (١١) .

مجلس الأمن القومي :

وربما كان السبب في أن الكونجرس انشا مجلس الأمن القومي هو فشل مجلس الوزراء جزئيا في العمل بكفاية كما ينبغي . وقد أنشئ هذا الجهاز بقانون الأمن القومي لسنة ١٩٤٧ ثم أدخل عليه بعض التغيير في تعديل ١٩٤٩ الذي أنشأ كذلك مجلس موارد الأمن القومي ووزارة الدفاع ورئاسة هيئة اركان الحرب المشتركة وجهاز المخابرات المركزي باعتبارها التشكيل الإداري الاساسي للدفاع عن الأمة .

وعند مجلس الأمن القومي كما يظهر من قانونه . هو تقديم المشورة لرئيس الجمهورية فيما يتعلق بتكامل السياسات الحربية والخارجية والداخلية المتصلة بالأمن الداخلي . ولتقدير وتقويم الأهداف والارتباطات والمخاطر التي تتعرض لها الولايات المتحدة بالقياس الى القوة الحربية الفعلية والكامنة فيها . وللنظر في سياسة المسائل ذات الأهمية المشتركة لوزارات وهيئات الحكومة . ولتقديم توصيات عنها الى رئيس الجمهورية .

ويتكون التشكيل القانوني لمجلس الأمن القومي من رئيس الجمهورية، ونائب الرئيس ووزير الخارجية ووزير الدفاع ومدير مكتب التعبئة الدفاعية. كما يحضر اجتماعاته مساعد الرئيس الخاص لشئون الأمن القومي، وكذلك المستشارون القانونيون للمجلس ورؤساء هيئة الأركان المشتركة (ويمثلهم في المعتاد رئيس الأركان) ومدير هيئة المخابرات المركزية. وفي إدارة إيزنهاور كان من المعتاد أن يحضر اجتماعات المجلس وزير الخزانة ومدير إدارة الميزانية ومساعد الرئيس (آدمز)، وغير هؤلاء من الموظفين الذين يرى رئيس الجمهورية دعوتهم.

ويستعين مجلس الأمن القومي بسكرتيرية صغيرة عدد موظفيها نحو الثلاثين تتحمل المسئولية عن الإدارة وأعمال السكرتيرية وعن ضمان استمرار العمليات. ومع أن عمل المجلس يتصف في غالبيته بالسرية، ولا يعرف الكثير عنه، فإنه يبدو أن المجلس يسير على عدد من المبادئ الواضحة التحديد في عمله. ونطاق عمله هو تقديم اقتراحات في أمور السياسة إلى رئيس الجمهورية للنظر فيها ودور رئيس الجمهورية هو اتخاذ القرار فيها. ولا يتدخل المجلس في العمليات التنفيذية بمعنى أنه لا يطبق السياسة، بل يقتصر دوره على الدراسة وإسداء النصيحة. كما أنه لا يقتصر في دراسته على مشكلات معينة قائمة، بل أنه قد يجري مراجعات دورية لمجال ما، أو لأحدى الدول، أو لمشروع سياسي معين، أو للظروف الدولية السائدة. ومفهوم الاستمرار في تشكيل مجلس الأمن القومي هو في وجود رئيس الجمهورية ومعاونيه الرئيسيين فيه. وعلى ذلك يسهل عمل الفريق في أعلى المستويات مع اضطلاع رئيس الجمهورية نفسه بدور قيادي (١٢).

وبالإضافة إلى المجلس ذاته هناك مستويات تنظيمية متعددة لمجلس الأمن القومي. فيقوم المساعد الخاص لشئون الأمن القومي باقتراح جدول أعمال المجلس ويعرضه على رئيس الجمهورية ويخططه علماً بموضوعاته قبل عقد الاجتماع ويحول إلى سكرتيرية المجلس الأمور التي يطلب رئيس الجمهورية مذاستها. ويعمل المساعد الخاص رئيساً لوحدة أخرى من المجلس هي شعبة التخطيط. وهو يضع جدول أعمال الشعبة ويرأس مداولاتها.

وتتكون شعبة التخطيط من المساعد الخاص لرئيس الجمهورية لشئون الأمن القومي وممثلين من درجة سكرتير مساعد يعينهم رئيس الجمهورية بناء

(١٢) جورج وايت «مجلس الأمن القومي: مفهوم العمل - التنظيم - العمليات الفعلية»

على ترشيح الوزراء ورؤساء الأجهزة التي تشارك في المجلس وتجتمع شعبة التخطيط يوم الاثنين في مكتب المساعد الخاص لشنون الأمن القومي لمناقشة أي الموضوعات ينبغي أن تدرج في جدول أعمال اجتماع المجلس يوم الثلاثاء. وتقوم شعبة التخطيط بمعظم عمل البحث والاعداد لمجلس الأمن القومي وكذلك بكثير من عمله الفكري. والحقيقة أن الشعبة وصفت بأنها اللجنة الرئيسية للتخطيط والتنسيق بين الوزارات في موضوعات الحرب والسلام وأنها ذات نفوذ ضخم. ويقوم أعضاء شعبة التخطيط، أما بأنفسهم، وأما بمعاونة موظفين يختارون من الوزارات المختصة بتحليل مشكلات معينة وإعداد مشروعات عن السياسة. وهي تنظر في البدائل وتداول الوصول إلى اتفاق عن الاختيار من بينها. وينتظر منها أن تسبق إلى توقع وتحديد المشاكل التي ينبغي للمجلس أن ينظر فيها.

واجتماعات المجلس نفسها تعتبر رسمية إلى درجة كبيرة وهي تزيد في رسميتها في الواقع كثيرا عن اجتماعات مجلس الوزراء. ويرأس رئيس الجمهورية اجتماعات المجلس في المعتاد ويحل محله في الرئاسة عند غيابه نائب رئيس الجمهورية. وكان المساعد الخاص لشنون الأمن القومي في إدارة إيزنهاور يقوم بتقديم الموضوعات التي يشملها جدول الأعمال ويطلب من الأعضاء مناقشتها وعمل كمنسق (١٣). والأغلب أن يثير رئيس الجمهورية الأسئلة ويقود المناقشة ولا تؤخذ أصوات في الاجتماعات، بل كان المساعد الخاص يدرك اتجاه المناقشة، وبعد انتهاء الاجتماع يعد تسجيلا لأجراءاته يتضمن بين موضوعين وستة موضوعات كبرى. وبعد تصديق رئيس الجمهورية على المحضر يصبح له أثر السياسة الملزمة.

ومن هنا تتولى شعبة تنسيق العمليات - وهي وحدة شبه منفصلة في نطاق تشكيل مجلس الأمن القومي - متابعة قيام جميع الوزارات المعنية بتنفيذ قرارات المجلس بأمانة. وتضم عضوية هذه الشعبة وكيل وزارة الخارجية الذي يرأسها، ونائب وزير الدفاع، ومساعد الرئيس للشئون الخارجية، ونائب مدير هيئة المخابرات المركزية، ومدير إدارة التعاون الدولي، وهيئة استعلامات الولايات المتحدة.

والوحدة الأخيرة في نطاق مجلس الدفاع القومي هي هيئة المخابرات

(١٣) قدم المساعد الخاص « روبرت كتر » بعض ملاحظات مفيدة جدا عن عمل المجلس في مقاله « تطور مجلس الأمن القومي » الشئون الخارجية العدد ٢٤ (يناير ١٩٥٦) ص ٤٤١ - ٤٥٢.

المركزية ، وهي - كمجلس تنسيق العمليات - تكاد تكون هيئة مستقلة . ولما كان عملها يتركز على الأمن القومي وبصفة خاصة على المخاطر فمن الطبيعي أن تكون علاقاتها مع مجلس الأمن القومي وثيقة . كما أنه بسبب طبيعة عملها أيضا لا يعرف عن ادارتها أو مناشطها غير مجموعة صغيرة في مستويات الحكومة العليا .

وقد قسم « روبرت كتلر » الذي عين مرتين في ادارة ايزنهاور كمساعد خاص لشتون الأمن القومي نقدا مستنيرا لعمليات مجلس الأمن القومي . ومع أنه انتهى الى أن المجلس عظيم الفائدة للإدارة الرياسة الا أنه أبرز نقط ضعف معينة في عملياته . فالاعتماد - كما هو شأن المجلس - على تقديم مذكرات يملأها الموظفون المختارون باستمرار يؤدي الى ايجاد اتجاه غير مرغوب فيه من الرسمية والتمطية . ويكون لامفر من افتقاد الطريقة غير الرسمية المنتجة في مناقشة المشكلات . وربما كانت أخطر الصعوبات التي يتعرض لها المجلس هو الاتجاه الى ضخامة العدد الذي يحضر اجتماعاته ، فكل من في واشنطنون - حسب تعبير « كتلر » يرغب في حضور اجتماعات مجلس الأمن القومي . ونتيجة ذلك أن تصل مجموعة الحاضرين أحيانا الى نحو ثلاثين . وعلى ذلك يتعرض مجلس الأمن القومي لمازق الاختيار بين عدد الحاضرين الذي يسمح بمناقشة مخلصه صريحة منتجة والعدد الذي يجعل اجتماعاته أشبه باجتماع المساهمين في مؤسسة كبيرة . وإذا فقد التوازن مرة فإن الأعضاء استنادا الى خبرة « كتلر » لا يناقشون أو يتباحثون في أي أمر ، بل يلتزمون الصمت أو يتكلمون للتسجيل .

مكتب التعبئة الدفاعية :

وكذلك نجد في مجال الأمن القومي مكتب التعبئة الدفاعية ، وهو الجهاز الذي خلف مجلس موارد الأمن القومي الذي الذي عندما تولى ايزنهاور رئاسة الجمهورية . ويمارس مكتب التعبئة الدفاعية القيادة بين الأجهزة الفيدرالية في تخطيط التعبئة ، وفي تنفيذ هذه الخطط في وقت الخطر الفعلي . ويهتم مكتب التعبئة الدفاعية بصفة أساسية بالتعبئة الصناعية والمدنية . وهو يطور وينسق السياسات التنفيذية في تحديد مواقع الصناعات وفي تدريب العمال و « الأوامر التعليمية » للمصانع . وهو يدرس استخدام الموارد الطبيعية في الولايات المتحدة بالنسبة لملاقاتها بالدفع وجهود التعبئة ، وينسق تخزين الهيئات المدينة المختصة للمواد الاستراتيجية والحرية . وفي وقت الحرب الفعلية يخول مكتب التعبئة الدفاعية سلطة تنسيق نواحي

الإنتاج والاستيلاء في الاقتصاد بما يشبه الطريقة. التي اتبعها مجلس الانتاج الحربى فى الحرب العالمية الثانية . وقد استخدم شارلس ولسون من شركة جنرال هــنـه السلطات استخداما كاملا عندما كان مديرا لمكتب التعبئة الدفاعية خلال النزاع الكورى ، الى ان اصطلح مع الرئيس ترومان حول ادارة سياسات الاجور والأسعار .

ويعين رئيس الجمهورية مدير مكتب التعبئة الدفاعية بناء على مشورة وموافقة مجلس الشيوخ كما يرأس مجلس التعبئة الدفاعية الذى يتكون من وزراء الوزارات النظامية ورئيس مجلس المحافظين لنظام الاحتياطى الفيدرالى ومدير الدفاع المدنى . ويحضر مدير مكتب التعبئة الدفاعية اجتماعات مجلس الأمن القومى الذى هو عضو فيه بنص القانون وكذلك يحضر اجتماعات مجلس الوزراء بدعوة من رئيس الجمهورية . ويستند التنظيم الادارى لمكتب التعبئة الدفاعية الى أساس وظيفي ، ويشمل الانتاج والمواد والموازنة والخطط والاعداد والقوى العاملة والاتصالات البعيدة . وهو يستخدم أيضا مجالس المواطنين وجميعياتهم مثل اللجنة الاستشارية للموارد الصحية واللجنة الاستشارية للعلوم ، ويقدم مشورته فى السياسات التى تكون محل بحث . وربما كان أشد ما أثارته تجربة مكتب التعبئة الدفاعية هو ما اذا كان ينبغى أن يجمع - كما هو الشأن الآن - بين مسئولية التخطيط عن الدفاع فى حالة الطوارئ، وبين التنفيذ الفعلى لهذه الخطط عند حدوث الطوارئ . وقد جمع بين النشاطين بفكرة جعل العمل التخطيطي لمكتب التعبئة الدفاعية يستجيب ما أمكن للواقع . ويبين التاريخ الحديث أن الهيئات الرئاسية التى تختص بالتعبئة فى المستوى التنفيذى معرضة لقصر الحياة ؛ تشهد على ذلك اللجنة الاستشارية للدفاع القومى ومكتب ادارة الانتاج خلال الحرب العالمية الثانية ومجلس موارد الأمن القومى نفسه الذى ذكر من قبل . وقد أعقب الانفجار الذى سببته استقالة ولسون مدير مكتب التعبئة الدفاعية خلال النزاع الكورى تدهورا شديدا فى هيبة الهيئة بلغ درجة أصبح معها استمرارها محل تساؤل .

مجلس المستشارين الاقتصاديين :

ان أخطر مشكلتين تجابهان جميع الأمم اليوم تقريبا هما الأمن القومى والازدهار الاقتصادى . وكما بينا من قبل تعنى الحكومة الفيدرالية بالأمن القومى عن طريق مجموعة من الهيئات والوحدات . أما فى المجال الاقتصادى فقد أنشأ الكونجرس مجلس المستشارين الاقتصاديين عند ما أصدر قانون

التوظف لسنة ١٩٤٦ . وتشكل المجلس في أول الأمر من رئيس ونائب للرئيس وعضو آخر ، وكان عمله هو تزويد رئيس الجمهورية بالبيانات والمشورة عن المشاكل الاقتصادية .

ويستند تعيين أعضاء المجلس الى مشورة وموافقة مجلس الشيوخ ، ويساون المجلس رئيس الجمهورية على اعداد تقريره الاقتصادي السنوى الى الكونجرس معتمدا في ذلك على عدد من الموظفين المهنيين والاختصاصيين من هيئات الحكومة الأخرى حسب الحاجة . وهو يدرس التطورات والاتجاهات الاقتصادية ويقوم سياسات الحكومة بالنسبة للاقتصاد وينهض بما يطلبه رئيس الجمهورية من دراسات .

وقد اقترحت لجنة هوفر الأولى أن تتحول الرئاسة المتعددة لمجلس المستشارين الاقتصاديين الى رئيس فرد ؛ اذ خشيت أن تؤدي القيادة الجماعية في لجنة المستشارين الاقتصاديين الى « المخاطرة بتشجيع الخلافات العامة بين أعضائها » (١٤) . وما يثير الدهشة أن هذا الرأي قد أعلن قبل الخلاف الحاد الذي ثار بين الاتجاه الاقتصادي الحر الذي تمسك به «ليون كيسرلنج» والاتجاه الاقتصادي المحافظ الذي تمسك به الرئيس ايدون نورس خلال رئاسة ترومان . ومع أن اقتراح لجنة هوفر لم ينفذ الا أن ادارة ايزنهاور اتخذت خطوة نحو تنفيذه عندما ألقت في أمر رياسي بإعادة التنظيم منسوب نائب رئيس المجلس ، واختصت الرئيس بمفرده بوظيفة التقرير الى رئيس الجمهورية عن نشاط المجلس .

وموضوع ثان أقلق مجلس المستشارين الاقتصاديين طويلا هو العلاقة السليمة بين أعضائه ولجان الكونجرس . فقد اعتقد أول رئيس للمجلس « نورس » أنه لا ينبغي لأعضاء المجلس بسبب اختصاصهم الاستشاري المهني بالنسبة لرئيس الجمهورية أن يشهدوا أمام لجان الكونجرس (١٥) ولكن « كيسرلنج » وهو عضو وزميل خلف « نورس » في الرئاسة فيما بعد اعتقد أنه ينبغي لمجلس المستشارين الاقتصاديين أن ينهض بوظيفة المتحدث والمدافع عن السياسات الاقتصادية للحكومة الأمريكية . وقد أصبح « كيسرلنج » واحدا من أبرز المتحدثين عن برنامج التعامل العادل وفلسفته في ادارة ليس

(١٤) لجنة تنظيم الإدارة التنفيذية ق الحكومة - المرجع المذكور .

(١٥) يعرض مستر « نورس » وجهات نظره عن مختلف نواحي عمل المجلس في مقال بالإشتراك مع « برترام - بوس » « عن دور مجلس المستشارين الاقتصاديين » مجلة العلوم السياسية الأمريكية عدد (أبريل ١٩٤٨) ص ٢٨٣ - ٢٩٥ .

بها وفرة من رجال يمثل هذا الاقناع والمقدرة في مستوياتها العليا . وأصبح « كيسبرلنج » سريعا مركزا لهجمات المعارضة القوية من الكونجرس . والواقع أن وضع مجلس المستشارين الاقتصادي أصبح محل جدال كبير في الكونجرس بقية مدة ادارة ترومان بحيث انه عندما انتقلت الرئاسة الى ايزنهاور فكرت ادارته جديا في الفاء مجلس المستشارين الاقتصاديين كلية . ولكنه بدلا من ذلك أعيد تنظيم الهيئة من حيث الأعضاء والموظفون وأبقى عليها . وكان أول رئيس للمجلس في ظل التنظيم الجديد هو آرثر بيرنز « الذي رأى انه لاخير في تقديم الشهادة أمام لجان الكونجرس ، ولكن في جلسات تنفيذية أو مغلقة ، ولكنه عارض أى نشر للشهادة كما عارض حتما اعداد صور منها . وقد أعلن بيرنز في خطاب يبرر فيه أن قانون التوظف وتاريخه التشريعي » يعبر عن مقصد الكونجرس الصريح في أنه ينبغي لأعضاء المجلس أن يعملوا كإقتصاديين محترفين يبدون آرائهم في المشكلات والسياسات الاقتصادية بطريقة موضوعية غير حزبية » وأعتقد أن من المحتمل أن تفسد مثل هذه الموضوعية اذ أصبح عضو المجلس « متحدئا عن الادارة الحكومية ، وهذا ماتمنيه الشهادة المنشورة بمعناها العمل » ...

البدائل عن تزايد هيئات المشورة :

تعرض موظفو الرئيس الذين يتزايدون باستمرار في العدد والسلطة الى النقد ليس بسبب الاخطاء المقتربة بهم فحسب ولكن على أساس وجود بدائل أفضل . وأحد هذه البدائل التي لقيت اهتماما واسعا هي الاستفادة من وجود نائب رئيس الجمهورية على نحو أوسع كثيرا مما يحدث الآن . وهذا البديل لقي تأييدا من اتصال نائب الرئيس نيكسون اتصالا وثيقا بالشئون التنفيذية خلال ادارة ايزنهاور . فلم يقتصر الأمر على أن أصبح نائب الرئيس عضوا في مجلس الوزراء وفي مجلس الأمن القومي ، ولكنه كان يرأس هذه الهيئات في غياب رئيس الجمهورية . كما أنه كلف بمهام خطيرة فيما وراء البحار ممثلا للسياسة الخارجية ولعب دورا قياديا في ادارة الحزب وفي علاقات الادارة مع الكونجرس . وقد قدمت اقتراحات كثيرة للاستفادة من نائب رئيس الجمهورية (١٦) . وأحد هذه الاقتراحات هي اختلاؤه من واجباته التشريعية كرئيس لمجلس

(١٦) للاطلاع على تطيل هذه المقترحات راجع « ادجار واث » الرأي الثاني : ثانيه الرئيس أعظم مشكلاتنا السياسية (أندياتا يولي ١٩٥٦) .

الشيء . ليكون رئيسا تنفيذيا بمعنى الكلية . وهذا يتطلب تعديلا في الدستور . ولكن من المنتظر أن يعترض عليه بأن نائب رئيس الجمهورية لا يمكن أن يقبل على أنه في الهيئة التنفيذية كلية مادام له مسؤوليات في الكونجرس . وهناك رأى آخر بتوفير عدد أكبر من الموظفين للعمل مع نائب رئيس الجمهورية (عدد العاملين معه حاليا صغير جدا) بحيث تصبح مشاركته في عمل كل من مجلس الأمن القومي ومجلس الوزراء أيسر عليه . وأخيرا فقد اقترح انشاء مكتب لنائب رئيس ادارى يفترض في شاغله أن يعمل وله أغلب السلطات والمسؤوليات التي كانت لمثل « شيرمان آدمز » . واحدى صور هذا الاقتراح تنظر الى نائب رئيس الجمهورية بهذه الصفة وصورة أخرى أيدعا هربرت هوفر في سنة ١٩٥٦ تفضل ملء الوظيفة الجديدة بشخص غير نائب رئيس الجمهورية .

ومن بين الاعتراضات التي اثيرت في الولايات المتحدة الأمريكية حول قيام نائب رئيس الجمهورية للمستوى بدور ادارى اكبر هو احتمال عدم تحمسه لبرنامج رئيس الجمهورية كما كان الشأن مع نائب الرئيس « جون جارنر » خلال جزء كبير من رئاسة فرانكلين روزفلت الأولى . وكذلك فانه من المعروف ان لنواب الرؤساء اطلما خاصة متميزة ، وهى حقيقة لا تجذب ترشيحهم لشغل وظيفة تتصف بالسرية وتتطلب الاخلاص لادارة رئيس الجمهورية . وكذلك فان آخرين يتصفون بضعف في المواهب والخلفية مما يشير الى انهم سوف لا يلمعون في مثل هذا المركز الادارى الرفيع . وفيما يتعلق بتعيين نائب رئيس خاص بالادارة فان أحد الاعتراضات التي تثار من بين اعتراضات أخرى هو أن ما يرتبط بطبيعة لقبه ومركزه قد يجعل من الصعب التدخل منه اذا فقد ثقة رئيس الجمهورية ، وذلك اعتداء على مبدأ حق رئيس الجمهورية الكامل في تنظيم واعادة تنظيم معاونيه من الموظفين .

ومع ذلك فقد قدم احد مؤلفي هذا الكتاب بديلا آخر للتنظيم الحالي لموظفي الرئاسة (١٧) . ويستند هذا البديل الى نظرة ناقدة لموظفي الرئاسة على اعتبار انهم يستنفدون قدرا كبيرا من اهتمام الرئيس على حساب الوقت الذي ينبغي أن يخصه للوزارات التنفيذية وهيئات الحكومة الأخرى . ولا ينبغي أن يفنى تمثيل موظفي الرئاسة للرئيس في علاقتهم بالوزارات التنفيذية عن قيادة رئيس الجمهورية نفسه لها . وعلى ذلك فالبديل المقترح

(١٧) مارشال ديوك « اهداف اعادة التنظيم الحكومي » مجلة الإدارة العامة عدد ١١

هو أن يكون مجلس الوزراء مع رئيس الجمهورية نفسه . وليست هيئات المشورة الرئاسية مركز الإدارة . وسوف يكون مجلس الوزراء عند الأخذ بهذه الخطة أداة تنسيق في السياسة والرقابة . وبذلك يهتم رئيس الجمهورية برئاسة الوزارة بدلا من أن يهتم بدعم مكتبه الخاص . ويستطيع أن يقوم بذلك بالحاق مستشاريه في رسم السياسة الذين يعملون في مكتب البيت الأبيض الآن باللجان الوزارية ، أو بالوزارات النظامية والهيئات . ويستمر المستشارون على اتصال بالرئيس وتحت تصرفه ، والمتنظر أن تكون مشورتهم عندئذ أكثر فائدة مما هي عليه الآن ؛ إذ تكون مؤسسة على المعرفة والخبرة ببرامج العمل في الوزارات التنفيذية . ويتمثل في مجلس الأمن القومي بصفة أساسية تطبيق هذا الاتجلم .

- Brookings Institution, *The Administration of Foreign Affairs and Overseas Operations* (Washington, D.C., 1951), pp. 127-131, 156-157, 362-364.
- Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, *General Management of the Executive Branch* (Washington, D.C., 1949).
- Cutler, Robert, "The Development of the National Security Council, *Foreign Affairs*, Vol. XXXIV (January, 1956).
- Graham, George, "The Presidency and the Executive Office of the President," *Journal of Politics*, Vol. XII (November, 1950).
- Gross, Bertram M., and John P. Lewis, "The President's Economic Staff during the Truman Administration," *American Political Science Review*, Vol. XLVIII (March, 1954).
- Hyman, Sidney (ed.), "The Office of the American Presidency," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. CCCVII (September, 1956).
- Millett, John D., *The Process and Organization of Governmental Planning* (New York, 1947).
- Morstein Marx, Fritz, *The President and His Staff Services* (Chicago, 1947).
- Nourse, Edwin, and Bertram M. Gross, "The Role of the Council of Economic Advisers," *American Political Science Review*, Vol. XLII (April, 1948).

- President's Committee on Administrative Management, *Report with Special Studies* (Washington, D.C., 1937).
- Price, Don K., "Staffing the Presidency," *American Political Science Review*, Vol. XL (December, 1946).
- Somers, Herman M., *Presidential Agency* (Cambridge, Mass., 1950).
- , "The President as Administrator," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. CCCIII (September 1942).
- Souers, Sidney W., "Policy Formulation for National Security," *American Political Science Review*, Vol. XLIII (June, 1949).
- Strayer, Paul J., "The Council of Economic Advisers: Political Economy on Trial," *American Economic Review*, Vol. XL (May, 1950).
- Wyeth, George A., "The National Security Council: Concept of Operation; Organization; Actual Operations," *Journal of International Affairs*, Vol. VIII (1954).

هيئات المشورة المركزية

تحتل إدارة الميزانية ، ولجنة الخدمة المدنية ، وديوان المحاسبة العامة ، وإدارة الخدمات العامة ، من بين هيئات المشورة المركزية العديدة في الحكومة الليبرالية ، بجانب كبير من الأهمية .

ولكل هذه الهيئات سمات معينة تشترك فيها . ولاحتكر أى منها الوظيفة التى تختص بها ولكن تشاركها فيها وحدات هامة فى الوزارات والهيئات التى تعمل فى الإدارة التنفيذية . وبعبارة أخرى فإنه توجد مكاتب ميزانية، ومكاتب أفراد ، ومكاتب عامة للخدمة الداخلية فى الوزارات يرتبط عملها ببيئات المشورة المركزية فى المستوى الرئاسى من الجهاز التنفيذى . وتركز هذه الهيئات الاستشارية فى جزء من نشاطها على الخدمة ، وهدفها مساندة التنظيم القائم ومساعدته على تنفيذ السياسات المادية القائمة . وهى أيضا فى جزء من نشاطها وسيلة رقابة من المستوى الأعلى على مناشط المحاسبة والمراجعة والمشتريات والأفراد فى الوزارات .

وتعكس جميع هيئات المشورة المركزية التى تدرس فى هذا الفصل اهتمام الكونجرس بالإدارة ؛ إذ يعتبر ديوان المحاسبة العامة أداة للكونجرس . كما يسبغ الكونجرس حمايته على لجنة الخدمة المدنية ضد أنواع عديدة من الرقابة يحاول رئيس الجمهورية أن يفرضها عليها مما يحدث فعلا فيما يفرضه المدير فى القطاع الخاص من الرقابة على سياسة الأفراد . وعلى مدى سنين طويلة نظر كثير من أعضاء الهيئة التشريعية الى إدارة الميزانية على أنها أداة الكونجرس كما هى أداة الرئيس الجمهورية ، وتوقعوا أن يتصرف الجميع بهذا المفهوم . ومع ذلك فالواقع أن إدارة الميزانية جزء من المكتب التنفيذى لرئيس الجمهورية ، وهى فى المعتاد شديدة الصلة بالرئيس التنفيذى الأعلى .

إدارة الميزانية :

أنشئت إدارة الميزانية بقانون الميزانية والحسابات لسنة ١٩٢١ ويبلغ

عدد موظفيها نحو أربعمائة وأرأسها مدير يعينه رئيس الجمهورية دون الرجوع إلى مجلس الشيوخ^(١) .

وتتضمن واجبات إدارة الميزانية أعداد الميزانية التنفيذية ، وهذا يتطلب مراجعة التقديرات المالية للوزارات والهيئات وأعداد وثيقة الميزانية ذاتها ، وتنفيذ مسئوليات محاسبة عديدة . كما تراجع إدارة الميزانية وتحلل وتقدم إلى رئيس الجمهورية جميع الأوامر التنفيذية وكثيراً من التشريعات المقترحة التي يعدها الجهاز التنفيذي وجميع التشريعات التي ترد من الكونجرس وهي تطور وتقدم خططا يعدها الجهاز التنفيذي كما أنها تنسق وتحاول تحسين طرق النهوض بالمشاغل الإحصائية الفيدرالية . وتنهض الإدارة أيضاً بين وقت وآخر بمناشط إضافية عديدة مثل تنفيذ برنامج الحد الأقصى لمسدد الموظفين الذي وضعه الكونجرس للوزارات ومثل ماقامت به من دراسات حول كفاية الأداء في المصانع الحربية خلال الحرب العالمية الثانية .

والتشكيل الحالي في إدارة الميزانية يستند إلى إعادة التنظيم الذي أجرى في ١٩٥٢ - استجابة إلى انتقادات معينة أثارها لجنة هوفر الأولى . وكانت إدارة الميزانية من قبل منظمة على أساس تشكيلها من أربعة أقسام ، يمثل كل منها واحدة من وظائفها الرئيسية . ولكن لجنة هوفر الأولى أدركت أن هذا التشكيل الوظيفي عاكس التنسيق السليم لوظيفة مراجعة الميزانية مع وظائف الإدارة والشؤون المالية والمراجعة التشريعية بحيث أصبحت الوظائف الاستشارية والتنفيذية لإدارة الميزانية شديدة الاختلاط^(٢) .

وفي التشكيل الحالي لإدارة الميزانية يتكون التنظيم الأعلى من مدير ونائب مدير ومديرين مساعدين ليس لهما اختصاص محدد ، وأربعة مديرين مساعدين يرأسون أقسام مراجعة الميزانية والعلاقة التشريعية والإدارة وتنظيم المعايير الإحصائية . ويوجد في داخل قسم الإدارة والتنظيم عدد صغير من موظفي المحاسبة يمثل الإدارة في برنامج المحاسبة المشترك الذي ينفذ بالتعاون مع ديوان المحاسبة إنعاماً ووزارة الخزانة في تطبيق الإجراءات

(١) فريتز مودستين ماركس « إدارة الميزانية » « تطورها ودورها الحالي » مجلة العلوم السياسية الأمريكية المجلد ٢٩ (أغسطس - أكتوبر ١٩٤٥) ص ٦٥٢ - ٦٨٤ .
٨٦٦ - ٨٦٨ . راجع الفصل ١٥ للرواية الإدارية من وجهة نظر المدير التنفيذي .

(٢) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذي للحكومة - البروتوكول والمحاسبة (واشنطن ١٩٤٩) ص ٢١ - ٢٨ .

الحاسبية الفيدريالية . والنشاط الاساسى لهذه الاقسام الاربعة استشارى فى طبيعته .

وهناك أيضا خمسة أقسام تنود فى عملها الناحية الوظيفية . هذه الأقسام هى قسم التجارة والمال والقسم الدولى ، وقسم العمل والخدمات ، القسم الحربى ، قسم الموارد والأشغال المدنية . وكل من هذه الوحدات تبحث فى مراجعة الميزانية والعلاقة التشريعية ونواحى تحسين الادارة فى مجموعة معينة من الوزارات والهيئات التى تحدد نطاق اختصاصاتها . فقسم التجارة والمال مثلا يبحث فى وزارات التجارة والخزانة والعدل والبريد وكثير من الهيئات الصغرى . وبهذا تشمل الصورة جميع وزارات وهيئات الجهاز التنفيذى . وبالإضافة الى المركز الرئيسى فى واشنطن فإدارة الميزانية أيضا منشآت ميدانية متواضعة فى شيكاغو ودنفر ودالاس وسان فرانسيسكو وهى وحدات تفرغ لإدارة الميزانية وتحسين الادارة .

وعادة التنظيم التى تمت فى سنة ١٩٥٢ لم تؤد بأى حال الى تسوية الموضوعات المعقدة التى أثبتت حول تنظيم وعمل ادارة الميزانية فى تقارير لجنى هورث والدراسات الأخرى . ولننظر الآن فى كثير من هذه الموضوعات فى اطار النشاط الكبرى التى تضطلع بها ادارة الميزانية .

مراجعة الميزانية :

بناء على قانون الميزانية والمخاسبة لسنة ١٩٢١ يقدم رئيس الجمهورية الى الكونجرس ميزانية تنفيذية خلال الخمسة عشر يوما الأولى من كل دورة نظامية . وهذه الوثيقة التى تشبه دليل تليفون مائتان فى الحجم هى أضخم شرح تفصيلى يقدمه الجهاز التنفيذى عن مشاغله القادمة . ويستنفذ اعداد الميزانية دورة طويلة تستغرق نحو ثمانية عشر شهرا تسبق السنة المالية المختصة ، وهى عملية تنهض ادارة الميزانية بالدور الرئيسى فيها باعتبارها المساعد الاساسى لرئيس الجمهورية .

وتبدأ الدورة فى ربيع كل عام عندما تساعد ادارة الميزانية رئيس الجمهورية فى وضع سياسة الميزانية الاساسية لترشد الأجهزة التنفيذية فى اعداد تقديراتها المالية للسنة المالية التى تبدأ فى يوليو من السنة التالية . ويتضمن وضع السياسة الاساسية دراسة العلاقة بين الانفاق والضرائب والاقتراض الحكومى ومطالب الدفاع القومى فى مقابل الموارد الداخلية وبرامج الخدمات والعلاقة بين الانفاق العام وظروف الاقتصاد القومى . وحتى تستطيع ادارة الميزانية تقديم المشورة لرئيس الجمهورية عن مثل هذه العوامل فاتها

تتلقى بدورها الرأى من وزارة الخزانة ومجلس المستشارين الاقتصاديين ومجلس الأمن القومى ومكتب التعبئة الدفاعية . وتعد الإدارة فى يونية عرضا مسبقا للميزانية بالتشاور مع رئيس الجمهورية والهيئات ولجان الكونجرس حتى تصل الى حدود مؤقتة لاعتمادات الميزانية لكل وزارة وهيئة . ثم يقوم مدير ادارة الميزانية بتبليغ هذه التقديرات الى الهيئات فى اوائل يولية مع خطاب سياسة الميزانية وطلب اعداد التقديرات .

وتقوم الهيئات باعداد تقديرات الميزانية التفصيلية خلال الصيف على أن تقدم تقديراتها الى ادارة الميزانية فى ميعاد لايتجاوز اليوم الخامس عشر من سبتمبر . وعندما تتلقى ادارة الميزانية هذه التقديرات يقوم موظفوها بمراجعتها تفصيليا ويشمل ذلك الاستماع الى موظفى الوزارات ، ثم يلى ذلك مراجعة أوسع نطاقا تقوم بها لجنة مراجعة من كبار موظفى ادارة الميزانية . وبعد هذا يرسل مدير الميزانية بعد التشاور مع رئيس الجمهورية خطابات اقرار للهيئات التى تقوم بدورها بتقديم تقديراتها بعد أن تتم مراجعتها بحيث ينعكس فيها ما جاء بخطاب الاقرار والتعديلات الأخرى . وأخيرا تدمج هذه التقديرات التى تست مراجعتها فى وثيقة الميزانية التى يقدمها رئيس الجمهورية الى الكونجرس ومعها رسالة الميزانية فى اوائل يناير .

ويوجه موظفو ادارة الميزانية الذين يستغرقون فى هذه المناشط الى التخصص فى متطلبات وزارة أو هيئة يعينها ، أو حتى ادارة أو قسم . وقد لاحظت لجنة هوفر الأولى اتجاها الى المخاللة فى التخصص مع مايتبعه من فقدان النظرة الشاملة نظرا لأن عددا كبيرا من بحوث الميزانية قد أنفقوا جزءا كبيرا من حياتهم الوظيفية فى الهيئات التى يراجعون تقديراتها ، ولم يظهر أى دليل مقنع على أن ادارة الميزانية فيما تلا من اعادة التنظيم قد عالجت هذه المشكلة بصفة خاصة . ويمكن أن نضيف الى ذلك أن بحوث الادارة العامة لم تبحث نظريا الاعداد السليم لباحث الميزانية وتدريبه وخبراته السابقة فى العمل بأى تفصيل ، وهذا نقص ندرك خطورته بشكل مثير عندما نذكر أن كل برنامج حكومى لابد أن تفحصه وتوافق عليه ادارة الميزانية(٣) .

(٣) راجع فى كلى « الحاجة الى نظرية للميزانية » مجلة العلوم السياسية الأمريكية المعداد ٢٤ (ديسمبر ١٩٤٠) ص ١١٢٧ - ١١٤٤ ولزيادة التفصيل انظر فيرن لويس « نحو نظرية للميزانية » مجلة الادارة العامة المعداد ١٢ (شتاء ١٩٥٢) ص ٤٢ - ٥٤ ، هيربرت ابرينج « حلقة بحث من نظرية الميزانية » مجلة الادارة العامة المعداد العاشر (شتاء ١٩٥٠) ص ٢٠ - ٢١ .

ومسألة أخرى تتعلق بوضع ادارة الميزانية ، فقد كانت تابعة لوزارة الخزانة بين سنتي ١٩٢١ و ١٩٣٩ ، وكان لها مع ذلك حرية الاتصال المباشر برئيس الجمهورية . ولكن لجنة براونلو أوصت في سنة ١٩٣٧ بنقل ادارة الميزانية الى المكتب التنفيذي لرئيس الجمهورية الذي كان حديث التكوين حينئذ استنادا الى أن هذه الادارة سوف يتوافر لها مزيد من السلطة والاستقلال اذا كانت في مستوى أعلى من الوزارات التنفيذية النظامية ، وتجد سندا أقوى واعتمادات أوفر . وبناء على ذلك تم الانتقال في سنة ١٩٣٩ .

وبعد انقضاء عشر سنوات أوصت إحدى شعب البحث من لجنة هوفر الأولى بأن تعاد ادارة الميزانية الى وزارة الخزانة كجزء من إعادة تنظيم أوسع يهدف الى جعل هذه الوزارة جهازا للادارة الشاملة على صورة وزارة الخزانة البريطانية^(٤) . ومع ذلك فان لجنة هوفر نفسها رفضت اقتراح شعبة البحث معتقدة أنه مع التسليم بالحاجة الى بعض تغييرات الا أن وظيفة الميزانية في وضعها الحالي يحسن وينبغي أن تبقى قريبة من رئيس الجمهورية^(٥) .

الادارة والتنظيم :

يجرى الموظفون المتخصصون في ادارة الميزانية دراسات في التنظيم والادارة بناء على طلب الأجهزة التنفيذية عادة وبترجيح من رئيس الجمهورية . كما أنهم يراجعون خطط إعادة التنظيم المقترحة بما فيها المشروعات التي يرسلها رئيس الجمهورية الى الكونجرس بناء على قانون إعادة التنظيم . كما تسهم ادارة الميزانية في برنامج المحاسبة المشترك لتطوير المحاسبة في الحكومة الفيدرالية وتدرس مشكلات الموظفين في نطاق الحكومة الشامل . وبالرغم من التحسينات المستمرة التي نتجت عن توصيات لجنة هوفر الأولى فان لجنة هوفر الثانية وجدت أيضا أسبابا لنقد ناحية الادارة والتنظيم في عمل ادارة الميزانية ؛ اذ يذكر تقرير إحدى شعب البحث أن اهتمام ادارة الميزانية بميكانيكية الميزانية قد هون دون مبرر من مسؤولياتها بالنسبة للادارة . وعلى ذلك فان شعبة البحث أوصت حتى تبرز أهمية وظيفة الادارة بتغيير اسم ادارة الميزانية الى مكتب الميزانية والادارة التنفيذية ، كما أوصت بأن

(٤) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذي للحكومة - تقرير شعبة البحث من الأنشطة المالية والميزانية والمحاسبة (واشنطن ١٩٤٦) ص ٢١ - ٢٢ .
(٥) الميزانية والمحاسبة ص ٢١ - ٢٢ . قد يكون من الدراسات الهامة بالنظر في التوصيات المتعارضة التي قدمت شعبة البحث ولجنة هوفر نفسها فيما يتعلق بإمكان وظيفة الميزانية في الحكومة الفيدرالية لم محاولة الوصول الى سياسة أفضل .

تكون أسس اختيار الموظفين بحيث ترزع من أهمية خبير الإدارة بالمقارنة مع خبير الميزانية . كما اقترحت شعبة البحث أيضا أن تقدم الأجهزة التنفيذية الى ادارة الميزانية تقارير سنوية عن سير عملياتها (٦) . ومع ذلك ينبغي أن نلاحظ انه شرع في تنفيذ توصيات من هذا النوع ولكنها توقفت في سنة ١٩٥٤ لأن رؤساء الأجهزة لم يهتموا بها اهتماما جديا .

ولم تحظ توصيات مختلف شعب البحث بتأييد واضح من لجنة هوفر الثانية وإن كان مضمون هذه التوصيات قد وجد هذا التأييد ، كما أن معالم التقرير السنوي حظيت بالتأييد المبدئي ، ولكن اللجنة وجدت أنه ينبغي أن يكون مكان عمل موظفي ادارة الميزانية في داخل الأجهزة التنفيذية الكبرى على مدار السنة لتستطيع الملاحظة وتقديم التقارير الى الإدارة (٧) . وبذلك يتلعم نشاطها في الادارة والميزانية - ولهذه الطريقة جميع آثار نظام الاستطلاع ويمكن تصور مقدار أثرها في علاقات ادارة الميزانية بالوزارات وهي علاقات دقيقة لابد من ممارستها بلباقة وحكمة حتى في أنسب الظروف ، ومن حسن الحظ أن هذه التوصية لم يؤخذ بها .

الراجعة التشريعية :

بعد تجربة قصيرة في الميزانية التنفيذية في ظل قانون ١٩٢١ اضطلعت ادارة الميزانية بوظيفة التصفية التشريعية أيضا . فقد لاحظت كل من ادارة الميزانية ولجان الاعتمادات في الكونجرس أنه إذا رفض طلب الأجهزة التنفيذية في الحصول على اعتمادات معينة من الميزانية فالمنتظر أن تحاول التظلم على هذه الصعوبة باستصدار تشريع جديد (٨) . وعلى ذلك يبدو أن هناك ضرورة متزايدة الى نوع من التصفية . والنظرية في اجراءات التصفية التشريعية هي أن جميع الأوامر التنفيذية والتشريع المقترح الذي ينبع من الجهاز التنفيذي يشترط أن يقدم الى ادارة الميزانية قبل عرضه على الكونجرس . وتمثل ادارة الميزانية اهتمامات ما أطلقت عليه « برنامج

(٧) لجنة تنظيم الادارة التنفيذية في الحكومة . تقرير شعبة البحث عن الميزانية والخباية (واشنطن ١٩٥٥) ص ٢٠ .

(٨) لجنة تنظيم الادارة التنفيذية في الحكومة هور الميزانية والحسابية (واشنطن ١٩٥٥) ص ٦ .

(٩) وصف هذا تفصيلا « ريتشارد نيوشاوت » في مقال « الرياسة والتشريع - التوسع في الاستطلاع المركزي » - مجلة العلوم السياسية الأمريكية عدد ١٩٨ (سبتمبر ١٩٥٤) ص ٦٤١ .

الرئيس : « وقد يكون » البرنامج في بعض الأحيان دقيق التحديد ، ولكنه يكون غير محدد في أوقات أخرى . » ولذلك تنهم ادارة الميزانية أحيانا بقبول معين من التلغيف . كما يفترض في ادارة الميزانية أنها تحمي أيضا مصالح جميع الوزارات والهيئات على الأقل الى الحد الذي تتأكد فيه من أنها أحاطت علما بالتشريعات المقترحة والأوامر التنفيذية التي تؤثر فيها ، وأنه أتيجت لها الفرصة لابتداء وجهات نظرها .

هذه هي النظرية ، ومع ذلك فالواقع أنه ليس من غير المعتاد على أي حال أن تقدم الأجهزة التنفيذية التشريعات مباشرة الى الكونجرس أو أن تؤيد تشريعا دون استطلاع رأي ادارة الميزانية مسبقا . وهذا اجراء قانوني لا غبار عليه ؛ لأنه ليس لادارة الميزانية سلطة منع الأجهزة من التعامل مع الكونجرس اذا رأت ذلك مناسباً . ومنشور ادارة الميزانية الذي يرسم اجراءات استطلاع الرأي يتطلب ببساطة أن يخطر الجهاز اللجنة التشريعية المختصة انه لم يتم استطلاع الرأي سلفا . ويقبل المنشور أيضا أسبابا معينة تجيز الاستثناء عن استطلاع الرأي مثل صفة الاستعجال والتزام السرية .

كما أنه من المنتظر أن يدور جهاز تنفيذي حول اجراءات الاستطلاع اذا كانت هيئته العامة أو قوته في تعامله مع جماعات الضغط أو الكونجرس تتعرض للمخاطرة ، فمثلا نجحت ادارة المخابرات الفيدرالية في سنة ١٩٤٧ في تمرير تشريع التقاعد في الكونجرس دون الاهتمام باجراءات الاستطلاع^(٩) . وفي مواقف أخرى يجعل تكتل قوى الجهاز التنفيذي وجماعة الضغط ولجنة الكونجرس اجراءات الاستطلاع لاقية لها اذ لاستطيع ادارة الميزانية الا أن توافق لأن الرفض قد يعني هزيمتها وتدهور هيئتها وهي صنفه تتحاشاها هيئات المشورة .

وفد لاحظ « دون برايس » في دراسته لهذه المظاهر السلوكية في ادارة الميزانية نقط ضعف معينة في موقف الادارة تجاه الوزارات والكونجرس ورئيس الجمهورية^(١٠) . وهو يجد مثلا أن ادارة الميزانية لا تستطيع في المعتاد أن تحيط بموضوع ما حتى تعد وثيقة عنه مثل مشروع قانون مقترح . ومثل هذه المرحلة تأتي في المعتاد متأخرة نسبيا في تطور السياسة . وفي

(٩) راجع دراسة الحالة في كتاب الادارة العامة وتطوير السياسة (نيويورك ١٩٥٢)
تحريرها هارولد شين « قانون التقاعد لادارة المخابرات الفيدرالية » ص ٦٤٩ - ٦٦١ .
(١٠) دون برايس « شغل الوظائف في الرئاسة » مجلة العلوم السياسية الأمريكية
المعد ٤٠ (ديسمبر ١٩٤٦) ص ١١٥٤ - ١١٦٨ .

هذا الوضع تكون المواقف قد تحددت في الوزارات وعلى الأرجح في لجان الكونجرس وبين جماعات الضغط كذلك . ولا تستطيع إدارة الميزانية بعد أن تكون الظروف وصلت الى هذا الوضع أن تقدم وجهات نظر معارضة دون التعرض للمصاعب . ثم ان موظفي التشريع في إدارة الميزانية يغلب أن يعترضهم الشك فيما يتعلق برغبات رئيس الجمهورية بالنسبة لموضوعات معينة . فمدير إدارة الميزانية لا يقابل رئيس الجمهورية الا لوفات قصيرة ، وعلى فترات متباعدة . وهو لا يستطيع أن يعرض من بين ما تهتم به إدارة الميزانية من موضوعات كثيرة ومتنوعة الا القليل من المشاكل الكثيرة التي تظهر باستمرار في عمل الإدارة التشريعي .

وهذه العوامل وغيرها تشجع على اقتراح يظهر بين وقت وآخر بنقل وظيفة التصفية التشريعية من إدارة الميزانية الى البيت الأبيض (١١) . ويؤيد ذلك أن عمل التصفية التشريعية لا يتناول الا ناحية متطرفة من عمل إدارة الميزانية ، وأنه يمكن القيام به بسلطة أوسع اذا كان مكانة أقرب الى رئيس الجمهورية بحيث أصبح الاتجاه الجديد للمحدثين من رؤساء الجمهورية أن تنهض مجموعات مؤقتة بأعمال الاسناد التشريعي الكبرى تختار من بين موظفي البيت الأبيض وموظفي إدارة الميزانية ، وبذلك فإن نقل الموظفين الآخرين الى البيت الأبيض لا يعدو أن يكون تنظيما لاتجاه قائم فعلا وينتظر أن يزيد .

ديوان المحاسبة العامة :

رغم أن لرئيس الجمهورية سلطات فعالة ويتبعه مجموعة موظفين نشطين ينهضون بتطوير الميزانية التنفيذية ، فإن موقفه بالنسبة لوظيفة المحاسبة يختلف اختلافا مثيرا (١٢) . فبعد أن يحول الكونجرس الميزانية أو أجزاء كثيرة منها الى اعتمادات لا يكون لرئيس الجمهورية الا سلطات محدودة جدا بالنسبة لمساهمة الوزارات والهيئات عنها . فهو يفتقر الى السلطة التي يتمتع بها رئيس الجهاز التنفيذي في الحكومات البرلمانية الكبرى التي تلزم أجهزة الصرف بالرجوع اليه ليصرح لها بالتصرف في الاعتمادات قبل الارتباطات المالية . والأهم من ذلك أن ليس لرئيس الجمهورية رقابة ادارية فعالة على ديوان المحاسبة العامة التي تمارس السلطة والقيادة على عمليات المحاسبة في الاداة التنفيذية .

(١١) نجد مقالا على ذلك في تقرير شعبة البحث من مناشط المال والميزانية

والمحاسبة ٥٤ ،

(١٢) راجع الفصل السادس عشر للاطلاع على دراسة من ديوان المحاسبة العامة من وجهة نظر المدير التنفيذي .

ويعتبر ديوان المحاسبة العامة جزءا من الهيئة التشريعية بصفة عامة وهو يظهر بهذا الوضع في الدليل التنظيمي لحكومة الولايات المتحدة . ومع ذلك فالواقع أن مركزه يبدو كأنه يقع في مكان ما بين الكونجرس والأداة التنفيذية . فهو مسئول وفقا للقانون أمام الكونجرس ، ولكنه يمارس عمله في حرية كبيرة من رقابة الكونجرس . ومن عادة الكونجرس ولجانه على وجه الخصوص أن تففل أمره . ويقوم رئيس الجمهورية من ناحيته بترشيح رئيس ديوان المحاسبة - المحاسب العام - ولكن لما كانت مدة خدمته خمسة عشر عاما فإن ذلك لا يتيح لرئيس الجمهورية تأثيرا يذكر على هذا الجهاز وفوق ذلك فإنه لا يمكن تنحية المحاسب العام إلا لأسباب محددة وبقرار مشترك من الكونجرس (١٣) .

وما يزيد من تعقيد الموقف أن ديوان المحاسبة العامة يشترك في سلطات المحاسبة مع جهازين تنفيذيين هما وزارة الخزانة وإدارة الميزانية . وفي ظل قانون الميزانية والمحاسبة لسنة ١٩٢١ وغيره من التشريعات يتحمل مكتب المحاسبة العامة مسئولية القيام بمراجعة مستقلة لعمليات الحكومة المالية لتضع أساسا لتسوية الحسابات ولتحدد مستوى نجاح الأجهزة الإدارية في إدارة شئونها المالية . ويصمم ديوان المحاسبة العامة استمارات المحاسبة والأنظمة والاجراءات والمبادئ والمعايير التي تستخدمها الأجهزة التنفيذية ، ويساعد هذه الأجهزة على تطوير طرق ممارستها لعمليات المحاسبة . وهو كذلك يعد القرارات القانونية واجراء التدقيقات وممارسة مختلف أنواع الرقابة المحاسبية .

وبالإضافة إلى المراجعة المستقلة التي هي مراجعة لاحقة تتم بعد الصرف فقد ينهض ديوان المحاسبة العامة بما يعرف بالمراجعة المسبقة . فإذا كانت وزارة ما غير متأكدة مما خوله القانون لها من حقوق الصرف ومن تفسير ديوان المحاسبة العامة فإنها تستطيع أن تتجنب المتاعب بالفهم من قبل مع ديوان المحاسبة - وليس في القانون ما يلزم الوزارات باستخدام اجراء المراجعة قبل الصرف ، بل ان ذلك لا يبدو أن يكون اجراء تطور بعد أن ثبتت فائدته .

أما بالنسبة لهيئات المحاسبة المركزية الكبرى الأخرى فإن ادارة الميزانية تراقب الى درجة ما الحسابات عن طريق اعداد الميزانية التنفيذية وكذلك في قيامها بوظيفتها في تطوير الادارة ، وفي الاستئداد التشريعي . كما تقوم ادارة

(١٣) أكثر الدراسات شمولاً عن هذا الموضوع هي « المحاسب العام » تأليف هارف مانسفيلد (نيويورك ١٩٣٩) .

الميزانية. بتوزيع الاعتمادات التي أقرها الكونجرس. في الوزارات والهيئات وتشرف على التقارير المالية وإمسالك السجلات. اللازمة لذلك . وتهتم وزارة الخزانة من ناحيتها بصفة أساسية بما يسمى الحسابات المالية للحكومة وهي التي تتصل بالإيرادات والمحافظة على الاعتمادات والصرفيات وإدارة الدين العام والعملة . كما تحتفظ الخزانة بملخص الحسابات التي تشمل الأصول النقدية والضمانات والإيرادات والمصروفات وغير ذلك من سجلات الميزانية ، بتحدد أسماء ورموز المخصصات الرسمية . وتعتبر جميع تراخيص تخصيص الاعتمادات (إخطار رسمي للأجهزة بفتح اعتماد تحت الاسم الرسمي للبند) وتعتبر بيانات وتقارير مالية . وبعبارة أخرى فإنه بعد أن يقر الكونجرس الاعتمادات للأغراض المعينة تقوم وزارة الخزانة بتسجيل الاعتمادات لكل جهاز مستحق (إذا وجد أكثر من جهاز واحد) وتضع طريقة محاسبته وتعد تقارير دورية عن طريقة الإنفاق .

بالأساس التاريخي لرقابة المحاسبة الفيدرالية :

لم تكن المسئولية عن عمليات المحاسبة والمراجعة في الحكومة الفيدرالية موزعة دائما . بل الواقع أنه خلال الجزء الأكبر من تاريخنا القومي كانت وزارة الخزانة هي جهاز المحاسبة المركزي الوحيد ، ولو أننا نسلم بأن سلطاتها كانت محدودة . كما أن مراجعة الظروف كانت تجري في وزارة الخزانة وتقوم بها مجموعة من المراجعين تحت إشراف وتوجيه مراقب المحاسبة بوزارة الخزانة . وبناء على قانون الميزانية والمحاسبة لسنة ١٩٢١ أنشئ ديوان المحاسبة العامة كجهاز مراجعة مستقل ونتج عن ذلك تقسيم للمسئولية عن عملية المحاسبة . وترجع جذور هذا القانون إلى عمل لجنة قادت للكفاية والاقتصاد التي أنشئت في سنة ١٩١١ . ومما له دلالة بها حدث عندما حاول الكونجرس إنشاء هيئة تماثل ديوان المحاسبة العامة في أثناء إدارة «ولسون» إذ استعمل رئيس الجمهورية حقه في الرفض على أساس أن هذا العمل تدخل غير دستوري في السلطة التنفيذية . ولم يتم إصدار القانون إلا في رئاسة هاردينج .

وقد يادر أول محاسب عام « جون ماك كارل » في ممارسة سلطات وظيفته باستقلال دقيق . ثم أسرع في وضع نمط يجري بمقتضاه ديوان المحاسبة العامة على سياسة التشدد في تفسير القانون . وأدى هذا في أغلب الأحيان إلى ضيق العاملين في الأجهزة التنفيذية الذين فضلوا التفسيرات المتحررة التي تتيح لهم التصرف بمرونة في المشاكل التنفيذية . كما أن

المحاسب العام رفض بشدة التعامل مع المرحومين من الإداريين ، ولم يناقش في العمل إلا الرؤساء الإداريين كما رفض في نظام « تكتيك » آخر أن يقدم إلى النائب العام أي نزاع على تفسير القوانين أو أن يعدل من قراراته بما يتماشى مع قرارات الأخير . كما أن المحاسب العام أصر أيضا على أن ترسل الوزارات والهيئات إلى ديوان المحاسبة الصور الأصلية للمطالبات والفواتير والوثائق الأخرى ، وهو إجراء أضر خلق صعوبات ونفورا في الأداة التنفيذية بسبب إرسال أكاداس من الأوراق من الميدان ، حيث تتم معظم أعمال الحكومة إلى واشنطنون .

وكانت النتيجة الكبرى هي اشتراك الرئيس هاردنج بالتوصية بإدخال تعديلات خطيرة على سلطات ديوان المحاسبة العامة ، ولكن الكونجرس لم ير رايه . ثم اقترح الرئيس هوفر أن تنقل وظيفة الاشراف على المحاسبة والمراجعة قبل الصرف التي ينهض بها ديوان المحاسبة العامة إلى إدارة الميزانية ، ولكن تم يؤد هذا الاقتراح أيضا إلى نتيجة . ثم بلغ النزاع بين ديوان المحاسبة العامة والأداة التنفيذية مداه في رئاسة فرانكلن روزفلت عندما هدعت برامج الطوارئ والانعاش بأغراق ديوان المحاسبة العامة بطوفان من الأوراق وأكاداس من مشروعات الإغاثة . فأشبه نظام مؤقت للمحاسبة ذو كفاية عالية في وزارة الخزانة خفف من عمل ديوان المحاسبة العامة ، ولكنه أثار عداوة المحاسب العام . كما أن هيئة وادي التينيسي - وهي إحدى الهيئات الأثرية عند رئيس الجمهورية - قد دخلت في اشكال حاد مع ديوان المحاسبة العامة حول إجراءات المراجعة وحول تفسير قانون الهيئة ذاته . كما حدث نزاع كذلك مع وزارة البحرية ، وهي الأخرى مقربة إلى رئيس الجمهورية ، وقد أعلن الرئيس أنه سوف يستأيد البحرية ، في حين أعلن أعضاء مختلفون من الكونجرس تأييدهم لديوان المحاسبة العامة . وكاد النزاع يبلغ أقصاه بين سلطات الدولة عندما أجزى في الوقت المناسب تصديق أقره الكونجرس للقانون الذي تركز النزاع حول تفسيره (١٤) . ومع ذلك فقد نشب النزاع مرة ثانية وبلغ ذروة عالية بنشر تقرير لجنة « براونلو » وخطة إعادة التنظيم المبينة عليه .

(١٤). لمس. جلد الخلافات إيفنرود هوانت في كتابه « مقالة لدراسة الادارة العامة »

(الطبعة الثالثة نيويورك ١٩٤٨) ص ٢٩٦ - ٣٠٦ .

التغييرات في ديوان المحاسبة العامة - المقترحات والإنجازات :

لقد تعرض ديوان المحاسبة العامة في جميع دراسات إعادة التنظيم الكبرى في العقود العديدة الماضية الى بحث عميق . وقد تناولت إحدى هذه الدراسات - وهي تقرير لجنة براونلو - سلطات ديوان المحاسبة العامة بدراسة جذرية خرجت منها بأن المحاسبة شأنها شأن الميزانية وإدارة الأفراد أداة لاغنى عنها للإدارة ، وينبغي أن يكون مكانها قريبا من الرئيس التنفيذي الأعلى . وعلى ذلك أوصت اللجنة بأن تعاد سلطات المحاسبة ومسئولياتها الى الجهاز التنفيذي وتمارسها وزارة الخزانة تحت إشراف رئيس الجمهورية . فتقوم وزارة الخزانة بتسوية وموازنة المطالبات ووضع إجراءات المحاسبة والإشراف على أنظمتها في الوزارات . والمقترح أن تكون إدارة المحاسبة العامة مسئولة في هذه الحالة عن المراجعة ويتغير لقب المحاسب العام الى المراجع العام . فاذا حدث أثناء قيامه بعمليات المراجعة أن اعتراض على تسوية حساب معين فانه يبحث الموضوع مع وزير الخزانة . وفي حالة الخلاف يكون قرار وزير الخزانة نهائيا ، ويرسل المراجع العام تقريراً عن الحالة الى الكونجرس (١٥) . ولكن عندما قلم الرئيس روزفلت هذا الاقتراح بإعادة التنظيم الى الكونجرس رفض رفضا باتا باعتباره وسيلة للزيادة في تعظيم السلطة التنفيذية .

ومع ذلك فقد أدخلت في الواقع تغييرات كثيرة على الدور التقليدي لديوان المحاسبة العامة تمشت مع اتجاهات مقترحات تقرير لجنة براونلو . مثال ذلك أنه في نقاط عديدة - كما هي الحال في دفعات انتهاء عقود الحرب في ظل قانون تسوية العقود لسنة ١٩٤٤ - اعتبر تحديد الوزارة للتكاليف ملزما لديوان المحاسبة العامة . وفي قانون مراقبة المؤسسات الحكومية لسنة ١٩٤٥ وجه ديوان المحاسبة العامة ليسير على نمط المراجعة التجارية بالنسبة للمؤسسات الحكومية ومنها هيئة وادي التنيسي التي تخضع لمراجعته ، وأدى هذا الى حرمان ديوان المحاسبة العامة من سلطته في عدم اجازة الحسابات ، ولكن سمح له بأن يقرر عنه الى الكونجرس في حالة الاختلاف .

ومع ذلك فان أهم ما حدث من تغييرات هو انشاء البرنامج المشترك

(١٥) اللجنة الرئيسية للإدارة العليا تقرير ضمن دراسات خاصة (واشنطن

لتحسين المحاسبة في الحكومة الفيدرالية في سنة ١٩٤٧ (١٦) • ويمثل هذا البرنامج الجهد المتعاون لثلاثة أجهزة مالية مركزية هي ديوان المحاسبة العامة ووزارة الخزانة وإدارة الميزانية - وهي تعمل بالاشتراك مع الوزارات والهيئات الأخرى لتطوير نمط متكامل للمحاسبة في الجهاز الفيدرالي • ومن بين ما أنجزه البرنامج حتى الآن مايلي :

(١) اختصار كبير في متطلبات المحاسبة المركزية لديوان المحاسبة العامة •

(٢) زيادة الاهتمام بالمحاسبة في الوزارات والهيئات كوسيلة للرقابة الداخلية ، بالإضافة الى توسع ديوان المحاسبة العامة في اجراء المراجعة في اماكن العمليات من كل جهاز ، وبذلك استغنى عن الطريقة السابقة في ارسال « الفواتير » الأصلية الى واشنطن مما كان يستنفد وقتا طويلا •

(٣) استخدام المراجعة الاختيارية التي تفحص جزءا ، وليس الكل من مجموعة العمليات المالية والاكتفاء بها اذا كانت الاجزاء التي اختارتها تخلو من الخطأ والسنوود •

وبالرغم من هذه الانجازات وغيرها لبرنامج المحاسبة المشترك ، فقد تعرض نظام المحاسبة الفيدرالي بصفة عامة ، وكذلك دور ادارة المحاسبة العامة بصفة خاصة الى النقد الشديد في تقارير لجنتي هوغر الأولى والثانية اذ اعتبر برنامج المحاسبة المشترك أقل من أن يكفي لحل المشكلات الكبرى في تنظيم المحاسبة • وقد طالبت كل من لجنتي هوغر ، شأنها شأن لجنة براونلو التي سبقتهما ، بنقل قدر كبير من سلطة المحاسبة من ديوان المحاسبة العامة الى الجهاز التنفيذي •

وقد أوصت لجنة هوغر الأولى التي انقسمت في الرأي لسوء الحظ بالنسبة لموضوع المحاسبة بأن ينشأ مكتب جديد للمحاسب العام تابع لوزير الخزانة له سلطة وضع وفرض الاجراءات المحاسبية بشرط أن يوافق عليها ديوان المحاسبة العامة (١٧) • وقد كان اعتقاد اللجنة الواضح أن التمييز الحقيقي ينبغي أن تمارسه وزارة الخزانة ، وأنه ينبغي أن تمارس عمليات المحاسبة الفعلية في الوزارات قدر الامكان تحت اشراف المحاسب العام لوزارة الخزانة ، وأن يقتصر عمل ديوان المحاسبة العامة على المراجعة •

(١٦) وصف البرنامج المشترك في مقال جري وآخرين « تحسينات في المحاسبة الفيدرالية المنشور في مجلة الادارة العامة المند الماجر (خريف ١٩٥٠) ص ٢٧٠ - ٢٨٠ •
(١٧) الميزانية والحسابات ص ٣٦ - ٤٣ •

ولكن اقتراح اللجنة لم يتحول إلى التطبيق . إذ تآرت مرة أخرى حساسية الكونجرس وتصرف ليحيى جهازه الخاص أى ديوان المحاسبة العامة مما يبدو كأنه اعتداء من الأداة التنفيذية . وعلى ذلك ربما كان الأثر الرئيسى للجنة هو فى الأولى هو تنشيط استمرار برنامج المحاسبة المشترك والاتجاه الذى مثله من زيادة اعتماد ديوان المحاسبة العامة على المناشط المحاسبية للأجهزة التنفيذية . كما يسود الفضل أيضا إلى لجنة هو فى الأولى على الأقل لدرجة ما عما تضمنه قانون الميزانية والحسابات لسنة ١٩٥٠ من اقرار وتأكيد برنامج المحاسبة المشترك .

وقد شعرت لجنة هو فى الثانية - وهى تذكر بالتأييد برنامج المحاسبة المشترك كما فعلت سابقتها - أنه لى تكون المحاسبة أداة فعالة فى يد الإدارة فإنها فى حاجة إلى التنشيط الذى ينتج عن التوجيه التنفيذى المركزى (١٨) . ولم يكن برنامج المحاسبة المشترك إلا اجابة جزئية لأنه كان يتلقى توجيهه الرئيسى من ديوان المحاسبة العامة الذى يعتبر من الأجهزة التشريعية . وقد رأت لجنة هو فى الثانية أن القيادة اللازمة يمكن أن تصدر عن إدارة الميزانية بعد أن رفض الكونجرس من قبل أن تنهض وزارة الخزانة بدور القيادة . وعلى ذلك اقترحت اللجنة أن ينشأ فى إدارة الميزانية وظيفة مدير مساعد للحسابات تعاونه مجموعة من الموظفين لوضع خطة شاملة للمحاسبة والتقارير . تتمشى مع السياسات العريضة والمعايير التى يضعها المحاسب العام . وهذه السياسات والمعايير . يتبنى أن يستمر تطويرها بالتعاون مع الأداة التنفيذية . وتكون إدارة الميزانية مسئولة عن ادخال طرق المحاسبة الحديثة وعن تنشيط . اقامة تنظيمات محاسبة ومراجعة ذات كفاية فى الأجهزة التنفيذية . ولكن مرة أخرى ، ولتفس الأسباب المعتادة ، لم يكن الكونجرس راغباً فى مساندة ما بدا كأنه توصيات كاسحة .

وفى نفس الوقت استمر ديوان المحاسبة العامة فى ملاحظة اتجاه هبوب الرياح وتحول بصورة متزايدة إلى نمط المراجعة التجارية التى لا تجرى فى واشنطن ، بل فى موقع عمليات الجهاز . كما استمر برنامج المحاسبة المشترك نشيطا ولكنه مازال يفتقر إلى القيادة التنفيذية المركزية فى المحاسبة التى يعتقد عدد غير قليل من الكتاب أنها لابد أن تكون عنصرا نشيطا من إدارة البيت الأبيض .

لجنة الخدمة المدنية :

لجنة الخدمة المدنية هي أقدم أجهزة المشورة المركزية الكبرى للادارة العليا في الحكومة الفيدرالية (١٩)، وهي كذلك أكثرها قربا من الجمهور وتحظى بأسرع وأقوى حماية ضد الهجوم . كما أنها احتفظت باصرار شديد بسماتها الأساسية : اذ مازالت لجنة الخدمة المدنية في سماتها الأساسية الآن كما كانت وقت انشائها سنة ١٨٨٣ (٢٠) .

وقانون « بندلتون » الذي صدر في تلك السنة يشكل لجنة الخدمة المدنية من ثلاثة أعضاء « ولايسمح بأن ينتمى أكثر من اثنين منهم الى نفس الحزب » ولرئيس الجمهورية سلطة « (وليس مفروضا عليه) تعيين الأعضاء بناء على مشورة وموافقة مجلس الشيوخ وله أن يعزل أى عضو من اللجنة ويعين في الأماكن الشاغرة . وتنهض اللجنة في أدائها لواجبها « بمساعدة رئيس الجمهورية - فيما يرى - من اعداد قواعد مناسبة لتنفيذ هذا القانون، وتطبق قواعد هذا القانون على أمور مثل اجراء « امتحانات المسابقة المفتوحة » وفتره التجربة وتقدير الاتجاه السياسى والخدمات وأمثال ذلك .

وكان من أثر قانون « بندلتون » أن اختصت لجنة الخدمة المدنية باختيار الموظفين بدلا مما كانت تجرى عليه الحال في ظل نظام المحسوبية حيث كان أعضاء الكونجرس والأحزاب يقدمون توصيات التعيين الى رئيس الجمهورية ومروسيه . ومفهوم اللجنة الذى حواه قانون « بندلتون » هو أنها ، الى حد كبير ، أداة للاختيار قصد به التاكيد بأن الأشخاص الذين يلتحقون بالوظائف الحكومية يختارون على أساس الجدارة ، ولكن يندر أن تهتم اللجنة بما يتعرض له الموظف بعد التحاقه بالخدمة الحكومية . وكان هدف اللجنة الأساسى هو التخلص من مساوىء الاستغلال السياسى ، ولتحقيق هذا الهدف نظمت مستقلة عن الجهاز التنفيذى وبعيدة عن عمله الى درجة كبيرة . ومع أن اللجنة تستند الى موافقة الرئاسة في ممارسة وظائفها في وضع القواعد فان ادارتها للقواعد وقيامها بالقضاء في أمور الأفراد تجرى في استقلال عن رئيس الجمهورية الى درجة كبيرة .

(١٩) يقدم الفصل السابع عشر دراسة من لجنة الخدمة المدنية من وجهة نظر الادارى

المنفصل .

(٢٠) للحصول على معلومات تاريخية غير نشوء نظام الجدارة راجع كتاب كثرل فيش « الخدمة المدنية والمحسوبية » (كمبرج ١٩٠٤) . وكتاب وليم فوك سحرية السفطين (نيويورك ١٩١٩) كتاب فرائك ستيوارت : جماعة اصلاح الخدمة المدنية القومية (نيويورك ١٩٢٩) .

ومع ذلك يستطيع رئيس الجمهورية أن يفرض سياساته في شئون الأفراد إلى درجة معينة. نظرا لما يتوافر لمكتب رئيس الجمهورية من هيئة عظيمة لاتدانيها فيها أى لجنة فانه يملك الحرية ليدفع بالكونجرس إلى ادخال تحسينات عديدة في ادارة الأفراد ، وكذلك الجمهور . فزيادة الأجور وتحسين مزايا التقاعد واتاحة مستقبل أفضل في الخدمة وأمور شبيهة بهذا قد حظيت بأعظم تأييد في السنين الأخيرة بسبب مساندة مختلف الرؤساء . ويستطيع رئيس الجمهورية استنادا إلى القانون أيضا أن ينقل بعض الوظائف من نظام المحسوبة ويضعها إلى الوظائف المرتبة ، وبذلك يخضعها لأن تشغل بامتحان مسابقة . وقد حدث جهد مذكور من هذا النوع عندما أصدر فرانكلن روزفلت أمرا تنفيذيا في سنة ١٩٣٨ بامتداد نظام التسابق في التعيين إلى جميع الوظائف المستثناة التي كان له سلطة التصرف فيها واثّر ذلك في نحو ٤٥٠٠٠ وظيفة فأصبح أعظم خطوة فردية اتخذها أى رئيس جمهورية ، حتى ذلك الوقت في نقل الوظائف الفيدرالية تحت نظام الجدارة . وقد استخدم الكثير من رؤساء الجمهورية - ومنهم روزفلت - هذه السلطة في عملية مشكوك فيها تعرف باسم « التفضية » بناء عليها يستمر الأشخاص الذين عينوا في ظل نظام المحسوبة في وظائفهم تلقائيا عندما تنقل إلى الفئات التي تخضع للترتيب ، ولكن لابد لمن يليهم أن يجتاز الامتحان ليحصل على نفس الوظيفة .

وتعتمد لجنة الخدمة المدنية في علاقاتها مع الجهاز التشريعي عليه كثيرا؛ إذ أنه دون مساندته لا تملك إلا سلطة ضئيلة ويستطيع الكونجرس أن يهدم نظام الجدارة بإضفاء امتيازات كبيرة على قدماء المحاربين وباستثناء الوظائف من نظام الترتيب وتقييد الفصل واستعمال الضغط في مساعدة الباحثين عن الوظائف . كما أن الاعتمادات أيضا سلاح مشهور فوق رأس اللجنة : فتخفيض الاعتماد يمكن أن يؤدي إلى قصور عدد الموظفين وتضاؤل البرامج التي يقصد بها تحسين الخدمة . ومع ذلك فمن الناحية الإيجابية أصدر الكونجرس تشريعات في موضوعات مثل ترتيب الوظائف والتقاعد وامتيازات المحاربين القدماء ، وهي اجراءات نتج عنها أضخم توسع في وظائف اللجنة . كما صدرت أيضا تشريعات مثل قانون رامبلسك سنة ١٩٤٠ ، ثم تعديلاته فيما بعد ، تعطى رئيس الجمهورية في واقع الأمر سلطات غير محدودة لادخال وظائف في نظام الخدمة المدنية . ثم واجه الكونجرس في سنة ١٩٥٢ الفضائح التي ظهرت في مصلحة الإيرادات الداخلية بأن توسع في نظام

التميين بالجدارة ليشمل وظائف المحصلين (ويسمون الآن مديري مناطق) .
ونخلص من هذا بأن العلاقة بين الكونجرس ولجنة الخدمة المدنية علاقة وثيقة
تؤدي اذا سارت بحكمة الى استمرار التقدم في نظام التمييز بالجدارة .
وظائف وتنظيم لجنة الخدمة المدنية :

تشمل وظائف لجنة الخدمة المدنية وضع القواعد والتنفيذ والقضاء (٢١) .
وتقوم اللجنة بوضع القواعد التي تحكم الامتحانات والترتيب وتخفيض
القوة العاملة ، وكذلك مختلف أنواع النشاط التي تدخل في اختصاصها .
وهي تنهض بنشاط واسع في تنفيذ برنامجها : فهي تختار بين المتقدمين
لشغل الوظائف وتجرى أو تشرف على اجراء الامتحانات في الولايات المتحدة
وفيما وراء البحار . كما تدير سياسة الأجور والمرتبات ، وترتيب الوظائف،
وامتيازات المحاربين القدماء ، وقوانين التقاعد ، وتنهض ببرنامج التأمين على
الحياة للمجموعات . كما تقوم بالتفتيش على برامج الأفراد في الوزارات
والهيئات وتقويمها . وتتخذ اجراءات الأمن عن الموظفين والمتقدمين للوظائف
ويشمل ذلك بحوث الولاء عن مواطني الولايات المتحدة الذين يعملون
أو يرشحون للعمل في هيئة الأمم المتحدة أو غيرها من الهيئات الدولية العامة
التي تسهم فيها الولايات المتحدة . وهي تطبق القوانين الخاصة بالنشاط
السياسي لموظفي الحكومة الفيدرالية ، كما تحتفظ بسجلات خدمة الموظفين
وتشرف على ادارة نظام تقدير الكفاية ، كما أنها تساعد الوزارات والهيئات
في تطوير خطط اقتراحات الموظفين . وأخيرا تدرس اللجنة مسائل مثل
الميكنة والعامل كبير السن وتخطيط التعبئة والنقص في عدد العلميين
والمهندسين .

وتعمل اللجنة في وظيفتها القضائية كهيئة استئنافية في مختلف شئون
الأفراد التي تقرر أصلا في الوزارات والهيئات . كما تتلقى التظلمات عن
تطبيق قانون افضليات المحاربين القدماء وتخفيض القوى العاملة وترتيب
الوظائف وتقدير الكفاية وتشريع التقاعد وامتحانات البريد وتقدير الخبرات
والندرب في امتحانات الخدمة المدنية . كما تتولى اللجنة للمقاضاة في
المحاكم النظامية وتهمي نتيجة هذا العمل بالطبع جزءا كبيرا من اطار نشاطها
القضائي .

(٢١) للاطلاع على وصف اللجنة الخدمة المدنية في الولايات المتحدة واللجان القابلية لها
في الولايات والمستويات المحلية راجع كتاب « ادارة الافراد في الخدمة المدنية » جين
ستول « (نيويورك ١٩٥٦) الفصل ٢٢ .

ولكى تستبين درجة الاهتمام بالأجزاء المختلفة من عمل لجنة الخدمة المدنية فإن الميزانية منسوبة إلى الدولار في سنة ١٩٥٦ يمكن تقسيمها كالآتي : الاجتذاب والامتحان ٣٣ سنتا ، والتحريات ٢٢ سنتا ، والتفتيش ومراجعة الترتيب ١٣ سنتا ، والتقاعد ٩ سنتات ، وتطوير البرامج والمعايير ٨ سنتات ، ويتكلف التنفيذ والإدارة ٨ سنتات ، ووظائف الرقابة والتظلمات ٧ سنتات . وقد قارب مجموع اعتمادات اللجنة في ميزانية إحدى السنوات الأخيرة ١٨ مليون دولار ، وبلغ عدد موظفيها أكثر من ٤٠٠٠ موظف ، وتقع مقر عمل أكثر من نصف هذا العدد في الولايات (٢٢) .

ومع أن التنظيم الحالي للجنة الخدمة المدنية يستند أساسا إلى قانون بندلتون وماتلاه من تشريع إلا أنه يعتمد كذلك جزئيا على إعادة التنظيم الذي أجرى في سنة ١٩٤٩ نتيجة لعمل لجنة هوثر الأولى . وفي ظل هذه الخطوة الجديدة فصلت الإدارة اليومية لوظائف اللجنة عن وظائف الرقابة والتنظيم ونبطت المسؤوليات التنفيذية برئيس يشرف الآن على الامتحانات والترتيب وسلامة التطبيق والتحريات وغير ذلك من ألوان النشاط التنفيذية . كما عين رئيس اللجنة مديرا تنفيذيا يكون نائبه الرئيسي في التنفيذ . ثم تتحمل اللجنة كاملة مسئولية إصدار القواعد والنظر في التظلمات واعداد التوصيات التشريعية لرئيس الجمهورية (٢٣) .

وتشكل اللجنة داخليا على أساس عمليات إدارية عديدة : تخطيط وتنفيذ ورقابة . وتختص إدارة التخطيط والمعايير بوضع الخطط ورسم السياسة . كما تختص إدارتا عمليات الوزارات والعمليات الميدانية بالامتحانات المركزية والتحريات وبرامج الرعاية الطبية والتقاعد وتقوم إدارة التفتيش ومراجعة الترتيب بالإشراف على إدارة شئون الأفراد في الوزارات والهيئات . وينهض بعمليات الإدارة الداخلية للجنة ذاتها قسم للخدمات الإدارية يؤدي أعمال الميزانية والأفراد والمكتبة والخدمات الأخرى . كما تهتم بعض وحدات المشورة الصغيرة بالأعلام والشئون القانونية ومباحث الأمن والمكافآت التحفيزية. وتنهض جماعة استشارية مشتركة تتكون من مديري الأفراد بالوزارات والهيئات يرأسها المدير التنفيذي للجنة بوظيفة التشاور بين الوزارات واللجنة . وقد بحثت هذه الجماعة أخيرا في أمور مثل امتحانات القبول بالخدمة الفيدرالية

(٢٢) لجنة الخدمة المدنية للولايات المتحدة - التقرير السنوي لسنة ١٩٥٦ ص ١٢٩

وكتاب ستول المرجع المذكور ص ١٨ - ١٩ .

(٢٣) كتاب « ستول » المرجع السابق ص ١٨ - ٢٠ .

وتدريب رؤساء شئون الأفراد والخطط التشريعية السنوية ومشكلات الأفراد كما تظهر أمام لجان الكونجرس (٢٤) .

ولما كان نحو ٩٠ في المائة من موظفي الحكومة الفيدرالية يعملون خارج واشنطن فان الكثير من نشاط اللجنة يتركز في مكاتبها الاقليمية الأحد عشر . ويشرف المركز الرئيسى والمكاتب الاقليمية مما على نحو ثلاثة آلاف مجلس امتحانات للبريد ، وما يقرب من ثمانمائة مجالس امتحانات عامة فى ساحات البحرية ومحطات الزراعة الميدانية والترسانات وتسهيلات المحاربين القدماء ونحو ذلك . ويوجد تنظيم مماثل للهيئة الاستشارية المشتركة فى المركز الرئيسى يخدم اهدافا مقابلة فى المراكز الميدانية الكبيرة فى أنحاء الدولة .

واستجابة لتوصيات لجنة هوثر الأولى صدر أمر تنفيذى فى سنة ١٩٥٣ يخول رئيس لجنة الخدمة المدنية أن يساعد رئيس الجمهورية فى مسئولياته عن شئون الأفراد . ولم يشمل هذا الاجراء بالضرورة التعيينات التى تستند الى المحسوبة . وقد استنفذ رئيس اللجنة قدرا كبيرا من نشاطه الذى تنهض به بالنيابة عن رئيس الجمهورية فى محاولة زيادة الفاعلية والتنسيق فى ادارة الأفراد فى الوزارات والهيئات . وهو يستعين فى النهوض بواجباته فى البيت الأبيض بعدد صغير من الموظفين ويحضر بانتظام اجتماعات مجلس الوزراء باعتباره عضوا فى مكتب البيت الأبيض . ومن الواضح أن العبء كان ثقيلًا حتى اعتبر فى سنة ١٩٥٧ أنه ثقيل جدا بالنسبة لرجل واحد يشغل وظيفة أخرى تتطلب كل وقته ، ولذلك أعفى رئيس لجنة الخدمة من دوره الاستشارى فى البيت الأبيض ونقلت واجباته فيه الى موظف آخر عين خصيصا للنهوض به .

الإدارة بين اسلوب اللجنة واسلوب الرئيس الفرد : يبدو أن وجهة النظر السائدة بين رجال الإدارة العامة المحترفين هى انه لا يحتمل تحقيق برنامج ايجابى فى شئون الأفراد فى الحكومة الاتحادية الا اذا تغير شكل الرئاسة الجماعية فى اللجنة التى لها بعض الاستقلال الى مدير فرد يرأسه مباشرة رئيس الجمهورية . ومما يقال أنه ينبغى أن تكون ادارة الأفراد من مسئولية رئيس الجمهورية بنفس الطريقة التى يتحمل بها الآن مسئولية الميزانية التنفيذية . وقد عرضت وجهة النظر هذه بتفصيل واف فى تقرير لجنة

(٢٤) التقرير السنوى للجنة الخدمة المدنية للولايات المتحدة لسنة ١٩٥٦ ص ١٢٩

- ستول المرجع السابق ص ٥١٨ - ٥١٩ -

براونلو (٢٥) ثم حدث بعد ذلك أن هاجم « جيمس بولك » طريقة اللجنة في قيامها بوظيفة مدير شؤون الأفراد في الرأي الذي أثبت فيه اعتراضه على تقرير لجنة هوفر الأولى عن إدارة الأفراد كما ظهرت مناقشات مماثلة في دراسات إدارة الأفراد في الولايات والحكومات المحلية (٢٦) .

ويستند النقد لطريقة اللجنة في الإدارة في ناحية منه ، الى أن الخبرة في شؤون الأفراد قد لا تتوفر في الواقع في كل عضو من أعضاء اللجنة . والواضح أن بعض الأعضاء قد يمين مكافأة له على ما قدمه من خدمة سابقة الى الحزب الحاكم . وعلى ذلك قد يثار التساؤل عما اذا كان الأفضل اختيار المدير الفرد ثم تقييم سلطته باستخدام مجلس استشاري يتكون من أحسن الخبراء في شؤون الأفراد الذين يمكن اختيارهم من قطاع الصناعة وغيرها . ومع ذلك فالاعتراضات على مثل هذه الخطة تبرز على الفور : فان حزب الاقلية في الكونجرس ينتظر أن يعارضها خشية التبعييات السياسية في المراكز العليا ، وهو اتجاه ينشأ مما جرى عليه العمل من جعل خدمة الموظفين السياسيين مستديمة بادماجهم في الخدمة المدنية . ومدينة شيكاغو تعطى المثل في هذا الاجراء ، كما أن واشنطن لا تتخلف كثيرا عنها . ويقال أيضا ان نظام المدير الفرد ينتظر أن يتيح لفرد واحد سلطات كبيرة جدا ويقلل من رقابة الكونجرس على اللجنة ويقوى مركز رئيس الجمهورية . وفوق ذلك فان الكثير من أعضاء الكونجرس يمتلكهم شك حقيقي في الخبراء من جميع الأنواع . وافترض أن أحد الخبراء سوف يتولى المركز الأعلى يقيم حاجزا آخر . وأخيرا فهناك دائما الحقيقة في أنه يبدو أن الكونجرس يفضل نمط اللجنة في الهيئات على أساس أنها أوثق اتصالا بالكونجرس منها برئيس الجمهورية .

وعندما اقترح أولا اضافة واجبات معينة من مكتب البيت الأبيض لينهض بها رئيس لجنة الخدمة المدنية كما أوصت بذلك لجنة هوفر الأولى انتقلت هذه الخطة على أنه يصعب على واحد من بين ثلاثة أعضاء في لجنة أن يمارس سلطات تفوق سلطات زملائه الا اذا كان القانون قد أضفى عليه هذه السلطة

(٢٥) اللجنة الرئاسية عن الإدارة الرئاسية - المرجع السابق ص ٧ - ٩٢ .

(٢٦) تميزت ولاية ماريلاند لفترة ما بنظام الرئيس الفرد - راجع فوجان هوراد في مثال « نظام الخدمة المدنية ذي الرئيس الفرد في ماريلاند » مجلة الموظفين العموميين العدد السابع (أبريل ١٩٦٦) ص ٧٢ .

والا تكتل زملاؤه ضده وخذلوه متى شأوا . وكان هذا درساً مستفاداً من التاريخ السابق لهيئة وادى التنيسى عندما حدثت فرقة شنيعة بين عضوين من الأعضاء الثلاثة الذين يشكلون مجلس الهيئة مما دعا الى تدخل رئيس الجمهورية لتسوية الأمر . وقد اعرب بولك عن مخاوف مشابهة في مخالفته لاقتراح لجنة هوثر . وعندما وضعت الخطة موضع التنفيذ عولجت هذه الصعوبة بأن منح الكونجرس سلطات اضافية لرئيس اللجنة .

وكان أبرز فائدة اكتسبت من هذه الخطة الى أن ألغيت في سنة ١٩٥٧ هي « توثيق العلاقة بين رئيس اللجنة والبيت الأبيض ومجلس الوزراء مما كان له أبلغ الأثر في الحصول على مساندة الإدارة العليا واهتمامها ببرامج الأفراد » اذ كانت الاتصالات الهامة مع الوزارات في مثل هذه الأمور ترسل باسم رئيس الجمهورية ان لم تكن موقعة فعلاً بامضائه « (٢٧) » ومع ذلك فإن شعبة البحث من لجنة هوثر الثانية التي انتقلت الخطة كما طبقت في سنة ١٩٥٥ لاحظت أن الدور المزدوج الذي ينهض به رئيس اللجنة أثقله بعبء « القيام بوظيفتين هامتين غير متوافقتين تتطلب كل منهما من شأغلها: التفريغ » فرييس اللجنة يعتبر بهذه الصفة أميناً على نظام الجدارة . وهو ينهض في ادائه لواجبه بتحريك العمليات المقيدة التي يمكن أن تتعثر بسهولة في الاجراءات الرسمية ، كما أن عليه أن يدير الخدمات المتخصصة التي لاغنى للإدارة السليمة عنها والتي تتجه لأن تصبح روتينية وآلية . ومن ناحية أخرى فإنه بوصفه مستشاراً لرئيس الجمهورية ، كما كانت الحال في سنة ١٩٥٥ ، يتناول الكثير من المسائل التي لاعلاقة لها بالخدمة المستندية مطلقاً ، ويتعرض لضغط المحسوبة بصورة أشد (٢٨) . وعلى ذلك اقترحت شعبة البحث الفصل بين الوظيفتين لينهض بكل منهما موظف مستقل واتاحة الفرصة لرئيس لجنة الخدمة المدنية ليعود الى عمله الأصلي ، وقد نفذت هذه التوصية كما لاحظنا في سنة ١٩٥٧ .

إدارة الخدمات العامة :

كانت المسئولية عن التوريدات وإدارة السجلات والمباني العامة في الحكومة الفيدرالية قبل سنة ١٩٤٩ تتحملها أجهزة عديدة مختلفة ، ثم

(٢٧) وليام باترسون - المساعد الإداري لوزير الخزانة (المخصص للخدمات الإدارية وشئون الأفراد والشؤون المالية) في حديث عنوانه « وظيفة الأفراد في الإدارة العامة » أمام اتحاد الخدمة المدنية في ١٢ من أكتوبر سنة ١٩٥٦ يواشنطن .
(٢٨) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذي في الحكومة تقرير شعبة البحث من « الأفراد والخدمة المدنية » (واشنطن ١٩٥٥) ص ١٤٤ .

أوصت لجنة هوثر الأولى في السنة بتجميع هذه الوظائف الخسامة المختلفة رعاية للاقتصاد وكفاية الأداء (٢٨) . وكان الكونجرس سريع الاستجابة لهذه التوصية وأنشأ إدارة الخدمات العامة بقانون الممتلكات الفيدرالية والخدمات الإدارية .

وتنظم إدارة الخدمات العامة داخليا على أساس خمس وحدات رئيسية تعرف بأنها أقسام ترتبط بمجالات عملها الأساسية وهي : المبانى العامة ، والامداد الفيدرالى ، وتموين الطوارئ ، والنقل والمرافق العامة ، والمحفوظات والسجلات القومية . ويقع داخل هذه التقسيمات مجال متسع من النشاط التفصيلية المصنية التي تستنفد الوقت ، والتي تمثل أضخم عملية إدارة داخلية في الأمة ان لم تكن في العالم اجمع . وإذا اقتصرنا على ذكر القليل من هذه الواجبات في مجال المشتريات الذى ينجز معظمه في الوزارات نجد ان إدارة الخدمات العامة تحدد شروط التوريد وتقوم فعلا بعمليات الشراء عند الضرورة . وتضع مواصفات قياسية للشراء . وتنمط طريقة شراء السلع وتجندول بنود الامدادات وتعنى بالتفتيش والتخزين والصرف والاصلاح والتحويل وتضع المعايير والأنظمة للتمييز بين وسائل النقل الآلى وتدير تجميعات النقل الآلى التي تخدم عددا من الأجهزة وتحسن من طريقة الاستفادة من الممتلكات الفائضة او الزائدة على الحاجة وتستولى وتحافظ على الممتلكات الحقيقية والشخصية . وهي تدير وتصون جميع المبانى العامة التى تملكها الحكومة الفيدرالية او تستأجرها . وفي إدارة السجلات تنظم الاحتفاظ أو الاستغناء عن السجلات الحكومية وفى سبيل ذلك تعبى حملة دائمة للاقبال من نفقات المحافظة على الوثائق تصل الى حد اعطاء برامج خاصة فى أسلوب الكتابة للموظفين المدنيين حتى تشجع على الاختصار والاقتصاد على الموضوع فى الكتابة .

ومع أن رئيس إدارة الخدمات العامة يتبع رئيس الجمهورية مباشرة الا ان إدارة الخدمات العامة ذاتها ليست جزءا من المكتب التنفيذى لرئيس الجمهورية ، ولكنها تشغل مكانا يشبه مكان الوزارة أو الهيئة النظامية .

(٢٦) تجد هذه التوصيات في تقرير لجنة تنظيم الجهاز التنفيذى في الحكومة عن إدارة الخدمات العامة أنشطة التوريدات (واشنطن ١٩٤٩) . راجع فصل ١٦ للدراسة التوريدات وإدارة الخدمة العامة من وجهة نظر المدير التنفيذى .

وقد شعرت ادارة ايرتياور أن ادارة الخدمات العامة منفصلة عن البيت الأبيض الى درجة تجعل فائدتها لرئيس الجمهورية ضئيلة ، وعلى ذلك بذلت محاولات لربطها بعلاقة أوثق فأدخلت بصورة متزايدة في عمل اللجان المشتركة بين الوزارات التي يهتم بها البيت الأبيض وأشارك رئيسها في اجتماعات مجلس الوزراء عندما يشمل جدول أعماله موضوعات تدخل في اختصاص الادارة . وقد يكون مكان ادارة الخدمات العامة في التشكيل التنفيذي لم يستقر بعد بحيث ينتظر حدوث تغيرات أخرى في وضعها التنظيمي تمكنها من أن تخدم بكفاية أكبر حاجات الادارة العليا كما يمثلها مكتب رئيس الجمهورية وكذلك الادارة التنفيذية كما تمثلها الوزارات والهيئات .

مراجع مختارة

- Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, *Budget and Accounting* (Washington, D.C., 1955).
- , *Budgeting and Accounting* (Washington, D.C., 1949).
- , *Task Force Report on Budget and Accounting* (Washington, D.C., 1955).
- , *Task Force Report on Fiscal, Budgeting, and Accounting Activities* (Washington, D.C., 1949).
- Morstein Marx, Fritz, "The Bureau of the Budget: Its Evolution and Present Role," *American Political Science Review*, Vol. XXXIX (August-October, 1945).
- Neustadt, Richard B., "Presidency and Legislation: The Growth of Central Clearance," *American Political Science Review*, Vol. XLVIII (September, 1954).
- , "Presidency and Legislation: Planning and the President's Program," *American Political Science Review* Vol. XLIX (December, 1955).
- Pearson, Norman, "The Budget Bureau: From Routine Business to General Staff," *Public Administration Review*, Vol. III (Winter, 1943).
- Price, Don K., "Staffing the Presidency," *American Political Science Review* Vol. XL (December, 1946).
- Smith, Harold O., *The Management of Your Government* (New York, 1945).

- Bortelt, E. F., *Accounting Procedures of the United States Government* (Chicago, 1940).
- Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, see entries under bureau of Budget, above.
- Gary, T.J., T.H. Noble, and A.R. Golze, "Improvements in Federal Accounting," *Public Administration Review*, Vol. X (Autumn, 1950).
- Mansfield, Harvey, *The Comptroller General* (New Haven, Conn., 1939).
- Mikesell, Rufus M., *Governmental Accounting* (Chicago, 1951).
- President's Committee on Administrative Management, *Report with Special Studies* (Washington, D.C., 1937).
- Selko, Daniel T., *The Federal Financial System* (Washington, D.C., 1949).
- Wilmerding, Lucius, *The Spending Power: A History of the Efforts of Congress to Control Expenditures* (New Haven, Conn., 1943).
- Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, *Personnel and Civil Service* (Washington, D.C., 1955).
- , *Personnel Management: A Report to the Congress* (Washington, D.C., 1949).
- , *Task Force Report on Federal Personnel* (Washington D.C., 1949).
- , *Task Force Report on Personnel and Civil Service* (Washington, D.C., 1955).
- Meriam, Lewis, *Public Personnel Problems* (Washington D.C., 1939).
- Reeves, Floyd W., and Paul T. David, *Personnel Administration in the Federal Government* (Washington, D.C., 1937).
- Stahl, O. Glenn, *Public Personnel Administration* (New York, 1956).
- Torpey, William G., *Public Personnel Management* (New York, 1953).
- United States Civil Service Commission, "The Role of the Civil Service Commission in Federal Employment" (Pamphlet No. 52, Washington, D.C., 1955).
- General Services.
- Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, *Depot Utilization, Warehousing and Storage* (Washington, D.C., 1955).
- , Office of General Services, *Supply Activities* (Washington, D.C., 1949).

-
- , *Real Property Management* (Washington, D.C., 1955).
 - , *Task Force Report on the Federal Supply System* (Washington D.C., 1949).
 - , *Task Force Report on Records Management* (Washington, D.C., 1949).
 - , *Task Force Report on Surplus Property* (Washington, D.C., 1955).
 - Forbes, Russell, *Governmental Purchasing* (New York, 1929).
 - , *Purchasing for Small Cities* (Chicago, 1951).

الفيدرالية الإدارية

تتعدد العلاقات الادارية في الولايات المتحدة ، كما هو الشأن في عدد من الدول الأخرى ، بسبب حقيقة كونها تجرى في نظام حكومي فيدرالى . ونحاول أن نبث بصفة أساسية النواحي الادارية للفيدرالية ، حين نحاول أيضا أن نستعرض المشكلة الأوسع بصورة شاملة : فالفيدرالية هي « مبدأ فى التنظيم السياسى يسمح ابتداء للولايات المستقلة أن تتحد تحت حكومة مركزية مشتركة فى حين تحتفظ ببعض سلطتها ووحدةها الأولى (١) » . ويبين التاريخ أن هذا النظام يتصف بالمرونة فى ظل مفهوم الفيدرالية الذى تضمنه الدستور الأمريكى . ومع أن كلا من المستويين من الحكومة يتمتع بقدر كبير من السلطة فإن استخدام السلطات وأهميتها النسبية قد تنتقل بينهما استجابة لظروف العصور المتغيرة .

نظرة شاملة :

كان من حسن الحظ أن اتصفت الفيدرالية الأمريكية بالمرونة بسبب البيئة الشديدة التغير التى فرض على هذا النظام أن يعمل فيها . وقد كانت من أهم هذه التغيرات النمو الضخم فى عدد السكان الذى أصبح الآن يزيد مرة عما كان عليه فى سنة ١٧٨٩ . وزيادة السكان معناها زيادة الخدمات الحكومية وازدياد الحاجة الى تنظيم مختلف نواحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية . فقد تحولت الأمة من مجتمع زراعى الى مجتمع صناعى نشأت فيه علاقات شديدة التعقيد مثل العلاقات بين العمال والادارة وبين الصناعة المحلية والمجتمع المحلى .

وقد طلب الى الولايات أولا ، ثم الى الأمة ثانيا ، أن تنظم المنشآت الصناعية التى تجاوزت نطاق الولايات المفردة . وكان هذا منشأ قانون

(١) قاموس السياسة الأمريكية تحرير إدوارد سميث : أرنولد زورشر (نيويورك

التجارة بين الولايات في سنة ١٨٨٧ ، وقانون شيرمان لمقاومة الاحتكار لسنة ١٨٩٠ ، وما تلاه من تشريعات تختص بعلاقات العمل والأغلبية والمشروبات النقية والودائع والمبادلات وأمثالها . وكان تزايد الرقابة على المستوى القومي مثيرا ، ولكن لا ينبغي أن نتجاهل أن الولايات مازالت تمارس عددا من أهم أنواع الرقابة على قطاع الأعمال والصناعة ، فهي تصدر وتراقب موافيق المؤسسات ، وتشرف على مؤسسات الائتمان وترخص للمهن وتراقب التأمين وعلاقات العمال والإدارة ومسائل الصحة العامة وتتحمل مسئولية رئيسية عن النظام التعليمي للأمة .

ولا بد للفيدرالية الأمريكية من أن تتواءم مع تغيرات أخرى . فقد نتج عن التصنيع نشوء المدن الكبرى والامتداد المستمر للضواحي . وكانت حكومة البلدية متخلفة جدا في اجراء التعليمات الضرورية لمقابلة هذه التغيرات ، كما كان على الزراعة أن تجابه مشكلات المكننة والكهربة والضغط على الائتمان وتذبذب الأسعار . وتتطلب هذه المشكلات وغيرها الرقابة والخدمة في أحد مستويات الحكومة ، أو في عدد منها . وقد سببت التغيرات في ظروف النقل والاتصالات وفي مركز الولايات المتحدة من شئون العالم والتحولات في نظرة المواطنين الاجتماعية الى ما ينتظرون من الحكومة - كل هذه الأمور قد جعلت الحكومة بصفة عامة ، والحكومة الفيدرالية بصفة خاصة ، تضطلع بمزيد من ألوان النشاط والخدمات .

وقد انعكست البيئة المتغيرة للفيدرالية في تغير الأساس الدستوري للفيدرالية نفسه . ففي الولايات المتحدة - كما هي الحال في الدول الأخرى التي تأخذ بالنظام الفيدرالي الخالص - يستند النظام الى دستور مكتوب يبين دور وعلاقات الدولة والولايات التي تتكون منها . ولما كان مجال ومفردى هذه النصوص الدستورية ليس واضحا دائما في مختلف أنواع المواقف التي قصد الدستور الى توضيحها ، فانه لا بد أن تقوم المحاكم بتفسيرها ، ولمثل هذه التفسيرات أثر كبير في سير الإدارة في المستوى الفيدرالي .

فأول هذه الآثار هو الدور البارز الذي قام به جون مارشال في المحكمة العليا للولايات المتحدة ، وهو دور التوسع في السلطة القومية في مواجهة سلطة الولايات . فقد أتاح أحكام مارشال في قضية « ماكوليك » ضد « مارييلاند » (٢) و « جيبونس » ضد « أوجلن » (٣) ، من بين قضايا أخرى ،

(٢) ماكوليك ضد مارييلاند (٤ يونيو ١٨١٩) .

(٣) جيبو ضد أوجلن (٩ يونيو ١٨٢٤) .

أساسا شاملا للوظائف الرقابية ووظائف الخدمات التي تنهض بها الحكومة القومية . ومن ناحية أخرى فقد أتاح كبير القضاة « ثاني » الذي رأس المحكمة في سنة ١٨٣٥ مخرجا جانبيا أوسع كثيرا للولايات . ثم أدخلت المحكمة العليا بين عصر « ثاني » والفترة الحديثة في العقود العديدة الأخيرة تغيرات عديدة أخرى في النواحي الدستورية للعلاقات بين الدولة والولايات . ولكن ربما حدث أبرز نشاط للمحكمة في السنوات الأولى من فترة الانعاش الاقتصادي ؛ فقد أطلحت المحكمة العليا في سلسلة من القضايا بالبرامج الإدارية المستندة الى تشريعات ، بما في ذلك أول قانون للتنظيم الزراعي ، وقانون الانعاش الاقتصادي القومي ، وقانون جوفى للفحم . وكان العنصر المشترك في كل هذه الأحكام هو اكتشاف أن التشريع والادارة القومية قد خالفت الترتيبات الدستورية للنظام الفيدرالي . وقد دفع الأثر المتراكم لهذه الأحكام الرئيس روزفلت لأن يقترح خطته المشهورة المعروفة باسم خطة زيادة القضاة . ومع أنه لم ينجح في ضم أعضاء اضافيين الى المحكمة العليا ، فان المحكمة قد عكست اتجاه أحكامها وأيدت دستورية قانون العلاقات العامية القومي ، وقانون التأمين الاجتماعي ، وهيئة وادي التينيسي ، واحيرا قانون معايير العمل العادلة ، وقوانين أخرى غيرها .

وفي سنة ١٩٥٣ عين الرئيس ايزنهاور لجنة للعلاقات بين الحكومات لها سلطات واسعة لدراسة وتقديم مقترحات بالنسبة للنظام الفيدرالي جميعه . وتوصلت اللجنة في تقريرها الذي قدمته بعد سنتين الى نتائج عديدة تتعلق بآثر الاشتراطات الدستورية وتفسيرها القضائي على الادارة العامة . وبالنسبة لمركز الاشتراطات الفيدرالية للمستور مثلا قدمت اللجنة الملاحظات التالية(٤) :

أولا - القيود الدستورية التي تطبق الآن على أي حكومة في الولايات المتحدة هي في جوهرها قيود اجرائية ولها أثر مماثل في الدولة ، وفي الولايات ، وليس لها الا تأثير ضئيل في تقسيم العمل والسلطة بين هذين المستويين من الحكومة .

ثانيا - المحظورات الدستورية على الولايات ، مثل إبعادها عن أمور التجارة بين الولايات والبحرية وشهر الافلاس والنقد ليس لها الا أثر ضئيل في مقدرة الولايات في نهوضها بوظائفها المعتادة . والحقيقة أن الولايات

(٤) لجنة العلاقات بين الحكومات تقرير مرفوع لرئيس الجمهورية لتحويله الى الكونجرس

تنهض فعلا بتنظيم التجارة فيما بينها . وتسامح المحاكم كثيرا في هذه الأمور .

وثالثا - ان مجال النشاط التي تدخل بصفة أساسية في نطاق سلطات الولايات كبير جدا ، ومع أن سلطات الضرائب والتجارة التي تختص بها الحكومة القومية كبيرة إلا أنه مازال هناك قدر كبير من النشاط الرقابى يبعد عن نطاق الحكومة الفيدرالية ويشمل ذلك قدرا كبيرا ومتنوعا من النشاط الاقتصادى بين الولايات .

ورابعا - استبعت التفسيرات الحديثة للمحاكم امكان قيسام جزء دستورى متميز لا يخضع لآى تشريع ، كما حدث فى أحكام سابقة عن تشغيل الأطفال ، وقانون افلاس البلديات ، وقانون « يتومينس » للفحم . وخامسا - يبنى على ذلك أن المشكلات الأساسية فى النظام الفيدرالى تقع فى المجالات التي تكون لكل من الدولة والولايات سلطة التنفيذ فيها . وحيث ينفسح المجال للسير فى طرق بديلة . وتتركز فى هذا المجال المتداخل الخلافات والأزمات والتوتر بين جماعات اصحاب المصالح لتجد التسوية فى المنتديات التي تتيحها الهيئة التشريعية وأجهزة الحكومة الادارية ، وعلى ذلك فالمديرون فى الحكومة يتحولون - سواء رغبوا أم لم يرغبوا - الى نوع من المدرس والحكم والاستراتيجية والحاكم فى الحلقة كل ذلك فى شخص واحد .

فصية الفيدرالية بين التأييد والمعارضة :

استنادا الى تجربتنا التي امتدت الى أكثر من قرن ونصف مع الفيدرالية ماذا يكون تقييمنا لهذا النظام لاسيما من حيث تأثيره فى سير الإدارة العامة ؟ ونستطيع أن نقدم فيما يساند الفيدرالية أن هذا النظام وسيلة جزئية على الأقل فى تجنب التركيز الخطير للسلطة فى المستوى الفيدرالى . فالفيدرالية تعادل تقاضها باتاحة الفرصة للتوزيع المأمون للسلطة فى كل من الهيئتين التشريعية والادارية . كما تيسر الفيدرالية أيضا التجريب فى السياسة الاجتماعية والإدارة . وتجد الحكومة القومية أن التجريب فى نطاق اختصاصها كثير النفقات معقد ويفقر الى المساندة الشعبية الواسعة . وعلى العكس من ذلك يتوافر للولايات حرية أكبر ؛ فقوانين العمل فى ويسكونسن ، والقوانين المصرفية فى داكوتا ، وأنظمة تعويض البطالة فى أوهيو ، ويسكونسن ، تمثل التجربة فى النطاق المحلى الذى أثر كثيرا فى عمل الولايات الأخرى ، وأثر فى بعض الحالات فى عمل الحكومة القومية

ذاتها . ويقال أيضا أن الفيدرالية تجعل الحكومة ، وخاصة الإدارة الحكومية ، أكثر استجابة للحاجات والآمال المحلية عنها في حالة نظام الحكم الواحدى حيث تتخذ جميع القرارات فى المركز^(٥) .

ومع ذلك فقد تعرضت الفيدرالية وخاصة فى نواحيها الإدارية لقدر كبير من النقد . فمثلا ينظر إليها على أنها التناقضية ، وأنها وسيلة استلزامتها ضرورات المساومة عندما كان المستور الفيدرالى فى دور التحضير . كما يقال أيضا أن الفيدرالية تفرض صعوبات ضخمة على الإدارة لافتقار التناسق بين الحدود السياسية والاقتصادية : فإن حدود الولايات يندر أن تشمل نطاق المشكلات التى لابد للولاية أن تبحثها . كما أنه من المعلوم منذ وقت طويل أن مشكلات النقل فى مدينة نيويورك لا يمكن أن تحلها بكفاءة المدينة والولاية منفردتين ؛ إذ تدخل فى ذلك ولايات نيوجيرسى وكونيكتيكت وبنسلفانيا وغيرها ، ولكن بسبب نطاق الاختصاص المنفصل لكل ولاية فلا توجد سياسة أو تشكيل إدارى على درجة من الشمول لمعالجة الموضوع . ويتقصر اختصاص هيئة ميناء نيويورك الحالية على نيويورك ونيوجيرسى .

وتواجه الفيدرالية صعوبات أخرى ؛ فهي مصابة مثلا بافتقار الانتماء فى المواقف التى تتضخ فيها الحاجة الى الاتساق . وهناك فروق ضخمة بين مستوى الإدارة فى الولاية والإدارة المحلية فى مجالات مثل التعليم والإسكان والصحة العامة . فبعض الولايات تخصص اعتمادات ضئيلة جدا لهذه الوظائف ، وبعض الولايات قد طبقت نظام الجدارة فى الوظائف العامة ، فى حين أن الأخرى مازالت تتمسك بنظام المحسوبية كما ينظر الى الفيدرالية على أنه يتبعها ازدواج فى الخدمات الإدارية باهظ النفقات . فلا بد من تزويد عدد هذه الأجهزة على أى أساس منطقي أقل من ذلك كثيرا . وأخيرا فإن الفيدرالية تزيد من التعقيد الإدارى للحكومة . إذ نجد فى بعض الولايات على سبيل المثال أن سياسة الغابات وإدارتها مقسمة بين جميع المستويات الحكومية . فتشارك فى إدارة مساحات الغابات فى ميشيغان كل من الحكومة القومية وحكومة الولاية ، وكذلك المقاطعة والوحدات المحلية وتتطلب إدارة البرنامج التعاون - الذى لا يمكن أن يتحقق دائما - بين أربعة مستويات حكومية على الأقل ، كما لابد أن تجمع الموارد ، وهو أمر معقد بسبب قيود الاعتمادات وتباين اتجاهات الرؤساء ومثل ذلك .

(٥) للاطلاع على مناقشة أكثر تفصيلا راجع كتاب الفيدرالية : الناضجة والناشئة

لـ رير آرثر ماكماهون (نيويورك ١٩٥٥) ص ٢ - ٢٢ .

التعاون بين الحكومة الفيدرالية والولايات :

ظهر شكل من التعاون بين الحكومة الفيدرالية والولايات نتيجة لما بذل من جهد للمواءمة بين الفيدرالية ومشكلات الأمة المتغيرة ، وللاقلال من اثر مايرتبط بالنظام من تبعات . وحتى يعمل التعاون على الربط بين المستويين في الحكومة فانه يتخذ شكل الجهود المشتركة والبرامج المشتركة التي ينهض بها رجال الادارة العامة ، وتعتمد درجة النجاح فيها على نوع الادارة .

وربما كانت أبعد الوسائل أثرا في التعاون بين الحكومات هي الاعانات الفيدرالية ، وهي نوع من البرامج الموسعة التي لا بد للكثير من الاداريين من وزارات فيدرالية كثيرة أن يهتموا بها ، وذلك يضع عليهم أعباء تتطلب منهم الصبر والمقدرة على تشكيل السياسة العامة ومراعاة العدالة في العمل . والمنح التي تقدمها الحكومة الفيدرالية للولايات تكون في المعتاد في شكل أموال ، ولو أن أولى المعونات كانت من الأرض ، وبعض المعونات الحديثة قدمت في شكل منتجات زراعية . ومعظم المعونات لها صفة الاستثمار وتستخدم في برامج مثل انشاء الطرق وضمان العمالة ، وانشاء المدارس وتشييدها ، وانشاء المستشفيات ، ومساعدة الجائز ، والتأهيل المهني ، ومساعدة الأطفال العاجزين والمكفوفين^(٦) .

وتحدد أهداف هذه البرامج عادة في القانون ، ويشترط أن تتحمل الولايات التي تشارك فيها جزءا من النفقات . ويعني هذا إعادة المساهمة المتكافئة بما يساوي المعونة دولارا لكل دولار ، ولو أنه يكتفى في بعض الحالات بمقابلة جزء من المعونة فقط . وينص على هذه القاعدة أحيانا في القانون ، وفي حالات أخرى يترك التصرف في الأمر للمدير . والمعتاد أن توضع شروط مختلفة وتحدد معايير وتتخذ الحكومة الفيدرالية اجراءات الاشراف الاداري على الخطط والميزانيات ، واعداد السجلات والتقارير ، ومراجعة البرنامج ، والاحتياجات في الأفراد ومواصفاتهم ، وجداول الاجور والتدريب . وعندما يكون مطلوبا من الاداري في مستوى الولاية أن يوفر احتياجات الاداري في واشنطن أو في مكتب اقليمي ، وكذلك متطلبات الهيئة التشريعية في ولايته،

(٦) تجد أوسع دراسة لمعونات الحكومة الفيدرالية في كتاب ادارة معونات الحكومة الفيدرالية للولايات (شيكلوف ١٩٣٧) تأليف ف - كاي ، وكتاب معونات الحكومة الفيدرالية (نيويورك ١٩٣٨) تأليف هنري بيترمان . وتوجد دراسة أحدث في تقرير لجنة العلاقات بين الحكومات الفصل الخامس .

فانه يتحمل من الأعباء ما يفوق مقدار ما يتحملة اذا اقتصر على خدمة رئيس واحد . وقد تتطلب بعض المواقف أعلى صفات الكياسة السياسية .

والى هنا نظرت المعونات الى التباين فى الطاقات المالية للولايات واختلاف احتياجاتها الى الخدمات الحكومية على أنها ذات أهمية ثانوية . والحقيقة أن كل أنواع المعونات تقدم لجميع الولايات بما فيها أغناها . والقاعدة التى توزع على أساسها الاعتمادات يندر أن تعكس الفروق فى موارد الولايات . ومع ذلك تمثل برامج الصحة العامة استثناء كبيرا حيث تتحمل الحكومة القومية الكثير من الأعباء المالية فى حالة الولايات الفقيرة عنها فى الولايات الغنية . مثال ذلك أن دخل الفرد فى ولاية ميسيسى فى سنة ١٩٥٣ كان أدنى دخل فى الأمة ، لذلك نالت من برنامج انشاء المستشفيات الفيدرالى لكل فرد ما قيمته أربعة أمثال ونصف مثل ماخص الفرد فى نيويورك (٧) .

وبينما توافق لجنة العلاقات بين الحكومات على طريقة المعونات الفيدرالية بصفة عامة ، الا أنها فقدتها أيضا باعتبارها تقسم المسئولية بطريقة تزيد من الاحتكاك وتتيح كذلك للحكومة فى كلا المستويين أن تتفادى المسئولية كلية (٨) . كما لابد أن يتقبل اداريو الولايات الذين يشتركون فى برنامج المعونة الفيدرالية اشراف واشنطون مما ينتج عنه قدر كبير من التوتر فى العلاقات الانسانية . وبالإضافة الى ذلك وجدت اللجنة أن على الولايات أحيانا أن تنتظر الموافقة على الاعتمادات الفيدرالية قبل أن تضع ميزانيات برامج المعونة . ولما كان الأغلب أن يكون التأخير طويلا والنتيجة ليست مؤكدة بأى حال - اذ أنه فى أوقات التخفيض فى الميزانية الفيدرالية تتعرض برامج المعونة للتأثير الشديد - مما ينتج عنه المتاعب للولايات والاخفاق لاداريها . وكانت اللجنة مهتمة أيضا - ولو أن الأدلة على ذلك لم تكن قاطعة - بما يمكن أن تؤدى اليه المعونات من افساد ميزانية الولايات باغرائها على المبالاة فى تخصيص الأموال للبرامج المعانة أكثر مما يقدرون لو تركت لهم حرية الاختيار فى هذا الأمر مما يمكن أن يؤدى الى تهديد وظائف الولاية الضرورية الأخرى بالحرمان المالى . كما خشيت اللجنة أيضا أن تؤدى المساعدات الى تعطيل حرية الولايات فى تحويل مواردها المالية الخاصة من أحد النشاط الحكومية الى نشاط آخر استجابة الى الحاجات المتغيرة فى الولاية .

وقد استخدمت الحكومة الفيدرالية فى علاقاتها مع الولايات - بالإضافة

(٧) راجع تقرير لجنة العلاقات بين الحكومات فصل ١٥ الصحة العامة .

(٨) المرجع السابق ص ١١٨ - ١٤٥ .

الى المعونات المالية - ما يمكن أن يسمى معونات الخدمات . وليست هاتان الوسيلتان منفصلتين تماما ، كما أنه لايسهل التمييز بينهما . ولكن الاهتمام فى المعونات يتركز على المال والرسمية القانونية والدوام ، فى حين تفتقر معونات الخدمات الى هذه السمات . ويمكن أن تستخدم الوسيلتان معا كما هو الشأن عندما آتاه برنامج المعونة للسبل الرئوى لموظفى الصحة المحليين مادة البحث ونتائجه فى الفحص والطرق الاكلينيكية التى تستخدمها ادارة الصحة العامة للولايات المتحدة . ويقلب ان تكون المعونة فى الخدمات تتجه جانبية فى المجالات التى تملك فيها الحكومة الفيديرالية سلطة قانونية هى الحال عندما نعد الحكومة الفيديرالية تقارير فنية ، أو تدرب خبراء ، أو تنهض بالبحوث ، أو تنشئ معايير تتاح نتائجها لمديرى الولايات والمعونة ذات انواع عديدة . فادارة المباحث الفيديرالية تدرب الشرطة المحلية وشرطة الولاية وتساعد بحوث الادارة القومية للمعايير على تحسين قوانين الابنية المحلية . كما يرخص قانون الفائز الطبيعى الفيديرالى باعادة خبراء التسمير والتقدير وغيرهم كشهود ماجورين امام هيئات الرقابة فى الولايات . ومع ان معونات الخدمات مرنة وغير رسمية فانها تركز بصفة عامة على اتفاق مكتوب . فلادارة التسويق الزراعى فى وزارة الزراعة الفيديرالية مثلا نحو سبعمائة اتفاقية تعاونية مع الولايات والهيئات المحلية تشمل التنظيم والبحوث ينشأ عنها الكثير من المعونة فى الخدمات(٩) .

وبالاضافة الى المعونات المالية والمعاونة فى الخدمات فان التعاون الادارى بين الحكومة الفيديرالية والولايات يسير وفق قوانين متوازية . فحيث تتعاون اجهزة الولاية والأجهزة القومية فى نفس المجال مثلا فقد ينزل الجهاز القومى عن جزء من اختصاصه الكلى الى الولايات . ففى تطبيق قانون علاقات العمال والادارة لسنة ١٩٤٧ (تافت وهارتلى) أحال مجلس علاقات العمل القومى جزءا كبيرا من اختصاصه الى الولايات ، وبخاصة فى عهد ادارة ايزنهاور . ووسيلة أخرى هى استخدام مجلس مشترك يمثل الدولة والولايات ، وهو ترتيب ساد بصفة خاصة فى تنظيم المناقشات ذات المحرك والاتصالات والكهرباء والغاز الطبيعى . فمثلا فى قيام لجنة التجارة بين الولايات بتنظيم عمل المناقشات الآلية يلاحظ ان العمليات التى لا تشمل أكثر من ثلاث ولايات لابد أن تحال الى لجنة مشتركة تملك سلطة التصرف فى طلبات الحصول على شهادات الصلاحية والضرورة وطلبات الادماج والشكاوى الخاصة بالأجور .

ومن أنواع التعاون الأخرى الاستماع المشترك كما هو الشأن عندما تعقد لجنة التجارة بين الولايات جلسة استماع بالاشتراك مع لجنة مرفق الولاية، إذ كان الأمر يؤثر في سلطة تحديد الأسعار في الولاية . والاشتراك في صياغة اللوائح والمعايير الشائعة والتبادل المشترك للمعلومات الذي يتم بطريقة رسمية أو غير رسمية في كل مكان . وعلى سبيل المثال أخطرت المكاتب الإقليمية التابعة للجنة الضمانات المتبادلات منذ سنة ١٩٥٣ بأن تزود أجهزة الولاية بالمعلومات الكاملة عن المواقف التي تصرف فيها قوانين الولاية بطريقة مباشرة أكثر مما يؤثر فيها العمل القومي .

وأخيرا تساعد كل من الحكومة القومية وحكومات الولايات الأخرى في تطبيق قوانينها ؛ فقد يكلف أو يفوض موظفو الولاية في تنفيذ القوانين القومية المتعلقة بنقاوة الأغذية والعقاقير وزيوت الزينة والمواد الشبيهة . وفي مجالات مثل إدارة الشرطة تساعد وزارة العدل الموظفين القائمين على رعاية القانون في الولاية والمستوى المحلي عن طريق الاستفادة من سجلات بصمات الأصابع والاستفادة من تسهيلات التدريب في أكاديمية الشرطة القومية وعن طريق المشورة في مسائل التنظيم والإجراءات .

وقد حظى التعاون الفيدرالي بتأييد قوى من لجنة العلاقات بين الحكومات التي تعتقد أنه لا ينبغي أن ينظر إلى الحكومة القومية وحكومات الولايات على أنها تتنافس على السلطة ، بل ينظر إليهما على أنهما مستويان من الحكومة تتعاون أو تكمل كل منهما الأخرى في انجاز الطلبات المتزايدة على كليهما (١٠) . ورات اللجنة أنه ينبغي للحكومة القومية في اتجاهها إلى التعاون أن تقلل ما أمكن من الرقابة التي تؤثر في مبادأة واستقلال الحكومات الأصغر . ورات اللجنة مع ذلك أنه لا مندوحة من أن يجري العمل على المستوى القومي في حالات محددة هي :

- ١ - عندما تكون الحكومة القومية هي الجهاز الوحيد الذي يستطيع أن يجمع الموارد اللازمة لنشاط معين .
- ٢ - عندما يكون من غير المستطاع حصر النشاط في حدود جغرافية أو مجال اختصاص وحدات حكومية أصغر .
- ٣ - عندما يتطلب النشاط سياسة متسقة في جميع أنحاء الأمة لا يمكن الوصول إليها عن طريق العمل بين الولايات .

- ٤ - عندما تتسبب ولاية في الاضرار بأهالى ولاية أخرى سواء عن طريق العمل الإيجابي والسلبي .
- ٥ - عندما تفشل الولايات في حماية الحقوق السياسية والمدنية الأساسية التى تطبق في جميع أنحاء الأمة .

التعاون بين الولايات :

كذلك بذلت محاولات للتغلب على بعض تبعات الفيدرالية عن طريق تشجيع التعاون بين الولايات نفسها . ومن المعتقد أنه يمكن الاقلال من افتقار الاتساق في عمل الولايات الذى أضر بالفيدرالية الأمريكية عن طريق أشكال متعددة من التعاون بين الولايات يمكن أن توسع من مجال عمل الولاية وتقلل من الحاجة الى التدخل الفيدرالى .

وأحد المداخل في هذا الاتجاه الى توحيد قوانين الولايات (١١) . وقد أعدت قوانين متسقة وتشريعات نموذجية تتناول مختلف نواحى القانون التجارى ومراقبة الجريمة والدفاع القومى وتنظيم المرور والنقل الآلى والصحة والرعاية بواسطة المؤتمر القومى لوزراء الولايات الخاص بتنظيم قوانين الولايات . ومع ان هذه الحركة كانت قائمة منذ سنة ١٨٩٠ الا أن إنجازاتها نسو الحظ ليست كبيرة : فبعد مرور نحو سبعين عاما لانجد الا خمسة قوانين فحسب طبقت بصورة عامة تقريبا فى الولايات وهى تتعلق بصفة أساسية بأمور مثل وسائل التداول ، « فواتير » الشحن ، وإيصالات الإيداع والمبيعات ، وهى موضوعات لاثير أى نزاع اجتماعى (١٢) . وبالإضافة الى ذلك فإنه بفرض صدور قوانين نموذجية فان قائمة الاتساق تضيح فى الغالب نتيجة ما يدخل عليها من تعديلات تشريعية ومايل ذلك من تفسيرات قضائية . وتبذل الجهود الآن فى معالجة المشكلة القضائية بواسطة معهد القانون الأمريكى وهو هيئة نصف عامة تهتم بصفة أساسية باعداد صياغة جديدة للقانون العام تتصف بالاتساق .

ويعتبر مجلس حكومات الولايات وسيلة أخرى فى تدعيم تعاونها (١٣) . وقد أنشئ المجلس فى سنة ١٩٣٣ لتحسين العلاقات بين الولايات وبين الحكومة الفيدرالية والولايات ، وهو يعمل عن طريق برنامج للبحوث والنشر

(١١) نجد التقرير عن التطورات فى هذا المجال فى نشرة مجلس حكومات الولايات

١ تصدر كل سنتين (كتاب الولايات (شيكاغو) .

(١٢) مالمهون المرجع المذكور ص ٢٠٧ - ٢٠٩ .

(١٣) نجد وسقا لأنشطة المجلس فى كتاب الولايات (شيكاغو ١٩٥٦ - ١٩٥٧) ص ١/٣ .

والملومات ، ويقعد اجتماعات قومية واقليلية تمتد من اجتماعات الجمعية العمومية للولايات التي تقعد كل سنتين الى المجموعات والمؤتمرات التي تخصص لبحث موضوعات معينة تهم المشرعين والاداريين في الولايات . ويعمل المجلس أيضا كسكرتيرية لمنظمات عديدة تهتم على نحو ما بالتعاون بين الولايات مثل مؤتمر المحافظين واتحاد المشرعين الأمريكيين ، ومؤتمر رؤساء المحاكم ؛ والاتحاد القومي لموظفي الميزانية في الولايات ، والاتحاد القومي لموظفي المشتريات في الولايات . وقد توصلت لجنة العلاقات بين الحكومات من تقويمها لعمل مجلس حكومات الولايات الى أنه بينما نجح المجلس في معالجة المشكلات التي قدمت اليه الا أنه ينبغي أن يتسع نطاق عمله كثيرا ويمكن زيادة فاعلية المجلس فيما تعتقد اللجنة اذا كانت كل ولاية أكثر ادراكا في تسجيل وتبادل الملومات والخبرة التي يمكن أن تفيد الولايات الأخرى (١٤) .

وهناك وسيلة أخرى للتعاون هي تعاهد الولايات الذي يمكن بواسطته معالجة المشكلات ذات الطبيعة الاقليلية (١٥) . وهيئة ميناء نيويورك التي أنشأها تعاهد بين ولايتي نيويورك ونيوجرسي في سنة ١٩٢١ تختص ببناء وتأجير أو تشغيل الجسور « الكباري » والأنفاق والمراسي والمساحات المائية والمطارات في المساحة الحضرية لمدينة نيويورك . وبالإضافة الى ذلك تصد خططا مفصلة للطرق وتطور أغلب طرق النقل في شتى أرجاء المنطقة (١٦) .

ومن الأمثلة الأخرى على الترابط بين الولايات اللجنة المشكلة لحوض نهر دلاوير ولجنة نهر كولورادو الأعلى ولجنة نيوانجلند المشتركة لمراقبة تلوث المياه ولجنة الوقاية من حرائق الغابات الشمالية الشرقية وتعاهد الاختبار والشرف ومجلس التعليم الاقليمي الجنوبي (١٧) .

وكما يتضح من هذه الأسماء وجد أن رابطة الولايات تفيد في معالجة المشكلات الاجتماعية ، وبخاصة ما اتصل منها بالموارد الطبيعية والنقل والتعليم وإدارة الشرطة . ومع ذلك اتضح أن وسيلة التعاهد عاجزة في بعض الأحيان عندما تتصل بالعلاقات الاقتصادية التنافسية بين الولايات . وعلى ذلك عندما أعلن عدم دستورية قانون الانعاش الصناعي القومي حدثت محاولات

(١٤) تقرير لجنة العلاقات بين الحكومات ص ٤٦ .

(١٥) توجد مناقشة مستفيضة من رابطة الولايات في كتاب رابطة الولايات مثل

١٩٢٥ تأليف فريدريك زيبرمان ، ويندل ميتشل (شيكلو ١٩٥١) .

(١٦) راجع « ايزوين بارد » هيئة ميناء نيويورك (نيويورك ١٩٤٢) .

(١٧) الكتاب السنوي للولايات (١٩٥٦ - ١٩٥٧) ص ١٥ - ٤٠ .

فى عديد من الولايات الشمالية الشرقية لتنظيم الأجور وساعات وظروف العمل الأخرى لمختلف الصناعات التى نظمها الحكومة القومية فى ظل قانون الانعاش الصناعى القومى ، ولكن التعاقد لم يجد مساندة تذكر من الصناعات التى كانت تتنافس بشراسة على الأسواق المنكمشة فى قسوة الأزمة الاقتصادية فى الثلاثينيات ، وفى ميدان العمل استخدم التعاقد حديثا فى لجنة تعاقد جبهة المياه نيوجرسى - نيويورك فى سنة ١٩٥٥ حيث نظمت فى طلبها نواح كثيرة لعلاقات العمل فى هذه الصناعة بالذات .

العلاقات الفيدرالية المحلية :

لم يكن لدينا قبل العقود الأخيرة صلة مباشرة تذكر بالحكومة القومية . والمعاملات التى جرت كانت من طبيعة المعاونة فى الخدمات . ومع ذلك فانه منذ الثلاثينيات نمت العلاقات المباشرة بين المدينة والحكومة الفيدرالية بسرعة كبيرة . وتنطوى هذه العلاقة من وجهة النظر الادارية على كل التعقيدات التى تحدث بين موظفى الولاية والحكومة الفيدرالية ، ولكنها تشمل بالإضافة الى ذلك موظفى الولاية مما يجعلها علاقة بين ثلاثة اطراف لا تختلف كثيرا فى حالة الجدل عن « المثلث الخالد » فى العلاقات الانسانية . وفى المعاونة فى الخدمات تقدم الحكومة القومية للادارة المحلية بصفة خاصة ثمار مواردها المتفوقة فى البحوث فمثلا نشرت ادارة المعايير سلسلة من التقارير التى استعملت بكثرة عن التخطيط والتقسيم وتجرى ادارة الطرق العامة بحوثا مستمرة فى وسائل انشاء الطرق وتنشر ادارة الصحة العامة لولايات المتحدة دراسات وتقارير تشمل معظم الشؤون التى تهتم ادارات الصحة المحلية وتقدم مكتبة الكونجرس الارشادات عن تبويب البطاقات والفهرسة وكثير من الأمور المتصلة بها .

وقد يتعاون الموظفون الفيدراليون والمحليون الى درجة المشاركة فى الادارة ، وفى هذه الحالة يتحتم على موظف الولاية التى تقع فى نفس المنطقة أن يقف ساكنا فى بعض الأحيان . وترتيبات المعاونة المتبادلة المختلفة بين ادارة المباحث الفيدرالية والحكومات المحلية موضوع يثير الاهتمام . اذ فتعاون ادارة المباحث مع الشرطة المحلية فى تعرف الخطوط ، والأسلحة النارية ، وفى استخدام معاملها فى الاعتداء الى المجرمين . ويتيح قانون الاختطاف الفيدرالى والقانون الذى جعل سرقة البنوك المؤمن عليها فيديرياليا جريمة فيديريالية فرصا كثيرة للمستولين من الحكومة الفيدرالية والولايات أن يشتركوا فى كشف جريمة معينة وتستند محفولات ادارة المباحث الفيدرالية

في إحصائيات الجرائم بدرجة كبيرة على البيانات التي تقدمها إدارات شرطة
المسند .

وبالإضافة إلى ذلك فإن المسند تنال مساعدات عن طريق الإعانات
الفيدرالية حسب توجيه حكومات الولاية . وفي حالة برامج الطرق الرئيسية
مثلا تنال المدن عن طريق الولاية ما يقرب من ربع الاعتمادات التي تمنحها
الحكومة الفيدرالية ، وكذلك تودع اعتمادات مماثلة للتأهيل المهني والتعليم
بصفة خاصة تحت تصرف سلطات المدينة . ومجال آخر أحدث هو مجال
الدفاع المدني . فقد تطلب المدن مساعدة مالية فيدرالية للحصول على
أجهزة إنذار ومعدات طبية وتدريب العاملين في الدفاع المدني . ومع ذلك
فإنه في هذه الحالة تقدم طلبات الحكومات المحلية عن طريق هيئة الدفاع
المدني في الولاية حتى تسمح بالتنسيق مع برنامج الولاية (١٨) .

ويمثل الدفاع المدني مشكلة جديدة تتحدى النظام الفيدرالي ؛ ذلك أن
المدن هي المركز الطبيعي لهجمات العدو ولأن الحكومة الفيدرالية تدفع لها
أغلب الاعتمادات تثار مسألة دور الولايات في هذا . ويزيد الأمر تعقيدا
لأن المساحات الحضرية التي تحيط بكثير من مدنها الكبرى تتجاوز حدود ولاية
واحدة وقد تمتد خلال ولايات عديدة . وقد درست لجنة العلاقات بين
الحكومات هذه الناحية من الموضوع عندما أوصت بإقامة علاقة مباشرة بين
الحكومة الفيدرالية والمدن التي تتعرض للهجوم عندما تتجاوز المنطقة
الحضرية المحيطة بها حدود الولاية واتضح أنها تحتاج إلى برنامج دفاعي
خاص بها (١٩) .

ومن أهم التطورات الحديثة في تكتيك معونة الحكومة الفيدرالية هو
منح اعتمادات فيدرالية إلى المدن مباشرة ، وبذلك تتخطى الولايات مرة ثانية .
ومن أمثلة هذا التقليد الجديد الذي ينظر إليه البعض على أنه نقض لنص
وروح النظام الفيدرالي حالة قانون الإسكان الفيدرالي لسنة ١٩٤٩ الذي
أتاح اعتمادات فيدرالية للمدن المصابة بالأحياء القذرة ، وأعد خططاً لإعادة
تطويرها ، وأنشأ جهاز إسكان مناسب ليشرف على العمل . وقد تقدم
الكونجرس خطوة أخرى في سنة ١٩٥٤ عندما أتاح اعتمادات فيدرالية
للتجديدات الريفية . ويدل هذا على عدم الاقتصاد على الأماكن القذرة ، بل

(١٨) راجع روبرت بلنلود ، دونوه هاتكس الضغوط الفيدرالية للمدن والبلاد

(شيكلو ١٩٥٠) .

(١٩) تقرير لجنة العلاقات بين الحكومات الفصل الثامن .

يشمل أيضا إعادة تعبير الأماكن المجاورة الأخرى وهي مازالت جديرة بالانتقاد. كما أنه في مجال آخر تستخدم المونة الفيديرالية بطريقة مباشرة من الأمة الى المدينة في برنامج المطارات الذي تنهض به ادارة الطيران المدني ؛ اذ تحصل المدن التي وافقت ادارة الطيران المدني على خططها في انشاء وتحسين المطارات على جزء من نفقات الخطة من الاعتمادات الفيديرالية . وقد تم أكثر من أربعمئة مشروع من هذا النوع رغم أن الكونجرس لا يعتبر مبنيا بأي حال في اعتماداته . اذ يشكو عدد غير قليل من المسؤولين من تضيق المساعدات . وينبغي أن يضاف الى هذا التعامل المباشر بين المستوى الفيديرالي والمحلي اتجاه الحكومة القومية في وقت الحرب والأزمات ، لأن تعامل مع المدن مباشرة كذلك . فتشريع مساعدات العمل خلال الأزمة الاقتصادية في الثلاثينات خول المديرين في الحكومة الفيديرالية أن يتفاوضوا في المشروعات مباشرة مع المسؤولين في الحكومات المحلية . وفي الحرب العالمية الثانية ، وفي النزاع الكوري ، وحتى بعد ذلك عندما وجدت المدن أن تعدادها زاد فجأة وبأعداد كبيرة بسبب تركيز مناشط الدفاع الفيديرالي في مناطقها رتب تقديم المساعدة مباشرة من الحكومة الفيديرالية . والأغلب أن هذا التغيير المفاجيء قد داهم هذه المدن وهي لا تملك دخلا أو خططا تقابله بها فاستخدمت المنح الفيديرالية في بناء الطرق وعمليات المياه ومحطات الجارى والمكتبات والمستشفيات ، وحتى في النفقات اليومية للإدارة المحلية .

وهذه هي البداية - وهي بداية قوية جدا - للعلاقات الفيديرالية المحلية المباشرة التي تخطت الى حد كبير حكومات الولاية . ويتساءل ناقدو هذا التطور عما اذا كان يدخل في تفكيرنا القيام بمراجعة أساسية للنظام الفيديرالي بناء على أمر تشريعي وإداري في مواجهة المتطلبات الدستورية . وقد تكون طريقة المونات الفيديرالية التي أحدثت تغيرات كبيرة في النظام الفيديرالي مازالت لم تبلغ نهاية الشوط بعد . وقد تؤدي فعلا كما تطبق في العلاقات الفيديرالية المحلية المباشرة الى تغيير وضع الولايات في النظام الفيديرالي .

العلاقات بين الولاية والحكم المحلي :

وضعت العلاقات بين الولاية والحكم المحلي منذ زمن طويل تحت الأضواء بسبب اللغز المشكل من وجود كثرة بالغه في الحكومات المحلية وعدم كفاية الحكم المحلي . فهذا الحكم في الولايات المتحدة عبارة عن متاهة ١٠٢٣٥٣ وحدة حكومية محلية يتداخل الكثير منها معا . وهناك ما يبلغ ٣٠٠٠ مقاطعة،

وأكثر من ١٧٠٠٠ بلدية مندمجة ، وكذلك أكثر من ١٧٠٠٠ بلدة ومجلس بلدى ، ٥٠٠٠٠ منطقة مدرسة مستقلة ونحو ١٤٠٠٠ منطقة خاصة • والأخيرة تتكون من مناطق أو سلطات أنشئت لغرض خاص مثل توفير المياه والوقاية من الحريق أو جمع القمامة ويكون لها مركز مستقل بدلا من أن تكون أجزاء إدارية من حكومات الولاية أو مقاطعة أو مدينة أو بلدية •

وقد كانت مشكلة مقدار ما يحتاج من حكم ذاتى للحكومات المحلية أحد المصاعب فى العلاقات بين الولاية والحكم المحلى - فقد مارست الولايات خلال الجزء الأكبر من تاريخنا كأمة رقابة مركزية على الحكومات المحلية • ولما كانت غالبية الهيئة التشريعية فى الولاية فى المعتاد من ممثلى المناطق الريفية العديدة ، فقد أصبح ممثلو المدن قلة وأصبحت المدن فى مكانة متخلفة شأنها شأن الصبى الذى ينمو ويجب أن يتحرر من الرقابة الأبوية • ومع ذلك فقد تقدمت الحركة نحو الحكم الذاتى كثيرا منذ الجزء الأخير من القرن التاسع عشر (٢٠) • ولكن مشكلة مقدار الحكم الذاتى التى يجب أن يمنح للحكومات المحلية ليست ببساطة مسألة رغبة الولايات بل هى بنفس القدر مسألة ملائمة حجم وموارد المجتمع المحلى • فإذا كان عدد وحدات الحكم المحلى أقل فإنها تستطيع أن تضطلع بمسئولية أكثر عن جزء أكبر من الحكومة • مثال ذلك أنه وجد من الصعب أن ينفق على برنامج مناسب للصحة العامة يقل تعداد المنتفعين منه عن ٥٠٠٠ فرد ، وعلى هذا الأساس قدر أن عدد وحدات الحكم الذاتى المناسبة لأغراض الصحة العامة هى ٢٣٢ بلدية و ٤٧٦ مقاطعة • وقد استرعت لجنة العلاقات بين الحكومات فى دراستها لهذه المشكلة أنظار الولايات الى أن تستخدم سلطاتها بطريقة أكثر اقداما نحو ادماج والحق والفاءوتجميع الوحدات الحكومية المحلية حتى يؤدي ذلك الى الارتفاع بالكفاية ، وأوصت كذلك الحكومة القومية بأن تمحس بهناية سياستها فى معونات الحكم المحلى بحيث لا تساعد على اطالة حياة الوحدات المحلية التى لا يكون هناك مبرر لبقائها والتى تزيد دون مبرر من تعقيد تشكيل الحكم المحلى (٢١) •

ومن ناحية أخرى فالواقع أن الكثير من الحكومات المحلية يمكن أن تؤدي عملها على نحو أفضل اذا منحت حرية أوسع فالاقلال من الحكم الذاتى

(٢٠) نجد خط هذا التقدم موضحا فى كتاب « يودنى موت » الحكم الذاتى لمدن أمريكا

(شيكاغو ٤٩) •

(٢١) تقرير لجنة العلاقات بين الحكومات ص ٥٠ •

يترك الادارة المحلية عاجزة عن الحركة ويسمح للموظفين المحليين بأن يتهربوا من المسئولية ويحولوا اهتمام ومناشط الهيئة التشريعية للولاية من الشئون التي تهم الولاية بأسرها الى تفاصيل المشكلات المحلية . وتبين التطورات الحديثة أن مطلب الحكم الذاتي الكفء مازال موضوعا هاما ؛ ففي سنة ١٩٥٤ أضفى تعديل دستور ماريلاند سلطات عامة للحكم الذاتي على البلدان والمدن غير بالتيمور « التي كان لها من قبل مثل هذه السلطات » . وكانت مدينة تكساس تطور مفهوما جديدا للحكم الذاتي بحيث يكون للمدن والمقاطعات سلطة لتتصرف على الفور ولا تخضع لحق الرفض . الا بناء على قانون عام للولاية ، وفي ماساشوستس شكل اتحاد للحكم الذاتي في سنة ١٩٥٦ ليعد قوانين الحكم الذاتي للهيئة التشريعية للولاية ، وفي فيرمونت تكون اتحاد بالحكم الذاتي في المدن الصغيرة تغلب عليه الصفة غير الرسمية وأحدث تأثيرا ضخما في الهيئة التشريعية في الولاية (٣٧) .

وتتمثل واحدة من أعقد المشكلات وأهمها في علاقات الولاية بالحكم المحلي في المناطق الحضرية (٣٨) فقد حدثت تغيرات مشيرة في تشكيلات السكان وفي تزايد حاجات المواطنين من الخدمات الحكومية وهي العناصر الأساسية في هذا الشأن . وقد حصرت ادارة الاحصاء الولايات المتحدة ١٧٢ منطقة حضرية قياسية تشمل كل منها مدينة مركزية تصداد سكانها ٥٠.٠٠٠ أو أكثر وشريطا من الضواحي ويعيش أغلبية السكان الأمريكيين الآن في هذه المناطق الحضرية بما فيها الضواحي التي يأخذ حجمها في الزيادة بمعدل أكثر كثرا عن المدن في المركز (٣٩) . وقد علق على ذلك لجنة العلاقات بين الحكومات قائلة : « ان هناك حاجة شديدة الى الابتكار السياسي في هذا المجال » والواقع ان مشكلة المناطق الحضرية التي تمتد خارج حدود المدينة مشكلة ضخمة دعت جماعة من اتحاد البلديات الأمريكي أن تنظر الى حد اقتراح انشاء وزارة فيدريالية للشئون الحضرية في واشنطنون يرأسها أحد وزراء المجلس لتتولى العناية بهذه المصاعب . وربما كان أهم من ذلك تطوير المقاطعة الحضرية كما هو الشأن في لوس انجليس « وتوحيد المدينة والمقاطعة

(٣٧) الكتاب السنوي للولايات (١٩٥٦ - ١٩٥٧) ص ٥٠ .

(٣٨) انظر « بلينى تابلان » التنظيم الحكومي في المناطق الحضرية (آن أدبر ميشجان

١٩٥١) -

(٣٩) قل عدد سكان المناطق الحضرية الخمس لمدينة نيويورك قلا في السنوات الخمس الماضية نظرا لأن الضواحي الجاورة قد امتدت الى المرامي الحضرية في لونغ ايلاند ، ولاية نيويورك السفلى ، كونتيكوت ، نيوجيرسى .

كما هي الحال في باتون روج ، وإعادة تخطيط المدينة ومساحات المقاطعة ومسئولياتها كما هو الشأن في خطة أتلانتا للتحسين والهيئة الحضرية المشتركة بين الولايات مثل هيئة ميناء نيويورك .

وبينما استمرت حركة الحكم الذاتي قوية فقد لوحظ أيضا أنه يمكن التوسع فيها كثيرا ؛ إذ تكون الوحدات الإدارية المحلية غير معدة لتتحمل مسؤوليات إضافية وقد تتخذ الحكومات المحلية القرارات دون أن تهتم اهتماما مناسباً بمصالح الولاية جميعها أو مصالح المناطق الحضرية التي تقع فيها . وتركزت الجهود في تجنب بعض مساوئ التنفيذ المحلي غير الفعال من ناحية وضغط الهيئة التشريعية في الولاية من ناحية أخرى على الاستفادة من إشراف الولاية الإداري (٢٥) . ويفترض في الإشراف الإداري أنه أقل اهتماما بالأهداف الحزبية الضيقة عن الهيئة التشريعية وأكثر اهتماما بالنواحي المهنية والفنية للإدارة التي تفتقر فيها كثير من حكوماتنا المحلية بشدة إلى المساعدة . وقد اتخذ الإشراف الإداري للولاية من قبل أشكالا متنوعة؛ فقد تراجع لجنة الخدمة المدنية بالولاية الامتحانات التي تمنحها البلديات لبعض موظفيها وتحدد بعض لجان الضرائب بالولاية طريقة أمساك الحسابات البلدية وتخضع برامج الصحة والتعليم المحلية في كثير من الولايات إلى إشراف شامل في كل نواحيها تقريبا من موظفي الولاية .

وقد تساعد الولايات الحكومات المحلية أيضا عن طريق المعونات المالية والتشاور والتعاون والمعونات الفنية . إذ كان أكثر من نصف المعونات المالية التي قدمتها الولايات في سنة ١٩٥٤ التي تمثل السنوات الحديثة ، لأغراض التعليم المحلي والخمس للرفاهية العامة ، ونسبة أقل من ذلك نوعا للطرق الرئيسية والشوارع . وتشمل النواحي الأخرى لعلاقات التعاون بين الولايات والحكم المحلي التدريب أثناء الخدمة للموظفين المحليين وهو يتم في المعتاد في جامعة الولاية . كما تقدم بعض الولايات أيضا مساعدات في شكل تدريب وبحوث للحكومات المحلية في تطوير التخطيط المحلي والتقسيم الجغرافي وتطوير المجتمع .

وكانت لجنة العلاقات بين الحكومات مقتنعة أنه يمكن حل مشكلة عدد كبير ، ولكنه ليس عددا كافيا من الحكومات المحلية بالتركيز على بعض نواحي المشكلة التي كنا ندرسها وهي : بالاقصصار على المساحات المتكاملة المنتجة

(٢٥) للاطلاع على تحليل مفصل راجع « شوبار والاس » الإشراف الإداري للولاية

في المدن في الولايات المتحدة (نيويورك ١٩٢٨) .

فى انشاء الحكومة المحلية أو ضم المساحات عن طريق التعديل وبتزويدها بالسلطات التى تحتاج إليها ثم المداومة على استخدام الاشراف والقيادة السلمية المتوازنة فى النشاط المحلية (٢٦) .

ماذا تعنى الفيدرالية بالنسبة للادارى الحكومى ؟

تدخل الفيدرالية بعدا جديدا - علاقة جديدة متميزة - فى عمل الادارى . فاذا كان موظف فى الحكومة الفيدرالية مستولا عن برنامج معونة فيديرالى فقد يشعر أن عمله أساسا هو التخطيط والاتفاق ووضع المعايير والرقابة وأن معظم العمل التنفيذى تقوم به أجهزة أخرى . ولكن الواقع أن معظم موظفى المكاتب الرئيسية يحسون بجزء من نفس المشاعر سواء أكان برنامجهم يستفيد من معونة الحكومة الفيدرالية ، أو ينفذ بواسطة مكاتبها الاقليمية والتابعة للولاية والمكاتب المحلية .

ومن الطبيعى أن الاداريين فى الناحية التى تتلقى المعونة الفيدرالية يشعرون شعورا مختلفا . فهم يتعجبون اذا كانت الاعتمادات والخطط قد تآكدت وهم يشكون بسرعة فى أن أى حركة من واشنطون تعمل على الحد من سلطتهم وحريتهم فى التصرف . ومع أنهم يشكرون ويرغبون على الأقل فى تقبل الاعتمادات الفيدرالية التى تتيح لهم النهوض ببرنامج أوسع ، فانهم يحذرون أن تكون عملية وضع المعايير الفيدرالية عاملا يؤدى الى تقييد استقلالهم . ويحدث نفس رد الفعل فى العلاقات الادارية بين الولاية والحكم المحلى . والمشكلة المشتركة فى كل حالة هى البعد الجغرافى وانفصال الرقابة عن العمليات الفعلية مما يجعل الاتصالات أكثر عمومية ورسمية ، ومن ثم أقل فاعلية منها فى حالة برنامج يدار وينفذ عن طريق خط واحد للسلطة . ومع ذلك فهناك ناحية من الموضوع تربط الموظفين من كل المستويات معا ، وهى الرابطة المهنية المشتركة التى تخلق لغة مشتركة وقفاهما مشتركا فى المستوى المهني . فالموظفون الذين تفصلهم مسافات واسعة تربطهم معا حاجة موحدة الى السعى لمصالحهم المشتركة ، أو للاشتراك مع جماعات الضغط فى حل المشكلات المهنية المشتركة (٢٧) . وبهذه الطريقة تدخل الفيدرالية أيضا بعدا جديدا فى الادارة ؛ يجعل عمل الاداريين - كما ترى غالبيتهم - أكثر إثارة للتحدي ويؤدى على الأقل الى الاقلال من الاحباط الذى يغلب أن يصاحب التعاون فى نظام حكومى فيديرالى .

(٢٦) تقرير لجنة العلاقات بين الحكومات ص ٥٢ - ٥٣ .

(٢٧) مما يذكر أن أحسن حالة عن هذا الموضوع واردة فى كتاب الادارة العامة وتطوير السياسة تحرير هاينولد نشتين (نيو يورك ١٩٥٢) وهى حالة « موضوع الأسمت الطبيعى » ص ١٠٧ وما بعدها .

مراجع مختارة

- Anderson, William, *Federalism and Intergovernmental Relations* (Chicago, 1946).
- , *The Units of Government in the United States* (Chicago, 1942).
- Commission on Intergovernmental Relations, *A Report to the President for Transmittal to Congress* (Washington, D.C., 1955).
- Macmahon, Arthur W. (ed.), *Federalism: Mature and Emergent* (New York, 1955).
- Maxwell, James A., *The Fiscal Impact of Federalism in the United States* (Cambridge, Mass., 1946).
- Mogi, Sobei, *The Problem of Federalism* (London, 1931).
- Pound, Roscoe, and others, *Federalism as a Democratic Process* (New Brunswick, N.J., 1942).
- Whetere, Kenneth C., *Federal Government* (rev. ed., Oxford, England, 1951).
- Benson, George C.S., *The New Centralisation* (New York, 1941).
- Clerk, Jane P., *The Rise of a New Federalism* (New York, 1938).
- Kallenbach, Joseph E., *Federal Cooperation with the States, under the Commerce Clause* (Ann Arbor, Mich., 1942).
- Key, V-O., *The Administration of Federal Grants to States* (Chicago, 1937).
- National Resources Committee, *Regional Factors in National Planning and Development* (Washington, D.C., 1935).
- Bard, Erwin W., *The Port of New York Authority* (New York, 1942).
- Council of State Governments, *The Book of the States* (Chicago, biennial).
- Graves, W. Brooke, *Uniform State Action* (Chapel Hill, N.C., 1934).
- Melder, F. Eugene, *State and Local Barriers to Interstate Commerce in the United States* (Orono, Me., 1937).
- Zimmerman, Frederick L., and Wendell Mitchell, *The Interstate Compact since 1925* (Chicago, 1951).
- Blundred, Robert H., and D.W. Hanks, *Federal Services to Cities and Towns* (Chicago, 1950).
- Commission on Intergovernmental Relations, *The Impact of Federal Grants-in-Aid on Structure and Functions of State and Local Governments* (Washington, D.C., 1955).

- Miles, Arnold, and Roy H. Owsley, *Cities and the National Defense Program* (Chicago, 1941).
- Millett, John D., *The Works Progress Administration in New York City* (Chicago 1938).
- National Resources Planning Board, *Federal Relations to Local Planning* (Washington D.C., 1939).
- Anderson, William, *The Units of Government in the United States* (Chicago, 1942).
- Hebden, Norman, and W.S. Smith, *State-City Relationships in Highway Affairs* (New Haven, Conn., 1950).
- Jacoby, Neil H., and others, *State-Local Fiscal Relations in Illinois* (Chicago. 1941).
- Kilpatrick, Wylie, *State Supervision of Local Finance* (Chicago, 1941).
- Lepawsky, Albert, *Home Rule for Metropolitan Chicago* (Chicago, 1935).
- Mott, Rodney, *Home Rule for America's Cities* (Chicago, 1949).
- Pontius, Dale, *State Supervision of Local Government: Its Development in Massachusetts* (Washington, D.C., 1942).
- Studzinski, Paul, and others, *The Government of Metropolitan Areas in the United States* (New York, 1930).
- Tableman, Betty, *Governmental Organization in the Metropolitan Areas* (Ann Arbor, Mich., 1951).
- Wallace, Schuyler, *State Administrative Supervision over Cities in the United States* (New York, 1928).

الجزء الثالث

النظم

مبادئ التنظيم

التنظيم هو التجميع المنطقي للأجزاء المترابطة لتكوين كل موحد تمارس من خلاله السلطة والتنسيق والرقابة لتحقيق غاية محددة . والتنظيم يشمل التشكيل والأفراد كليهما ، لأن الأجزاء المترابطة تتكون أيضا من أفراد يجب أن يوجهوا ويحفزوا وتنسق أعمالهم حتى تتحقق أهداف المنشأة . وقد قيل ان التشكيل « ليس شيئا غير الخرائط والأشكال والروتين والدليل والتعليمات ، أو أنه ليس الاكلمات حتى تظهر على مسرحه وظيفه شؤون الأفراد لاختيار الذين يشغلون الوظائف التي رسمت ووصفت في خطة التنظيم ثم تدريبهم للنهوض بوظائفهم وعلاقتهم المختلفة » (١) . وان محاولة دراسة التنظيم باعتبارها اطارا فحسب دون النظر الى الأفراد الذين يتكون منهم والذين يقصد الى خدمتهم ليس الا امرا بعيدا عن الواقع كلية .

وقد استخلص « هربرت سيمون » في محاولته صياغة نظرية علمية تستند الى الحقائق أن التنظيم يؤثر في الأفراد الذين يعملون في نطاقه بطرق خمس مختلفة (٢) :

١ - فالتنظيم يقسم العمل بين أعضائه : فانه باعطاء كل موظف عملا معينا يحدد ويركز انتباهه على هذا العمل كما هي الحال عندما يقوم مدير شؤون الأفراد بعمليات الاجتذاب أو الموظف المالي بشؤون الميزانية .

٢ - ينشئ التنظيم اجراءات قياسية : فانه بوضع اجراءات مفصلة يرفع عن كاهل الموظفين عبء تحديد مثل هذه الاجراءات في كل مرة يستخدمونها .

٣ - ينقل التنظيم القرارات المخولة للسلطة . فانه بتوزيع مثل هذه

(١) ١ . هـ . اندرسون ، ج . ت تشونج في كتاب علم تنظيم الانتاج (نيويورك

١٩٣٨) ص ٢٢٧ .

(٢) هربرت سيمون . السلوك الاداري (نيويورك ١٩٤٧) ص ١٠٢ - ١٠٣ .

القرارات الى أدنى والى أعلى ، وجانبيا يمد الموظفين بالنور الذى يهديهم خلال عملهم .

٤ - يوفر التنظيم نظاما للاتصالات ؛ اذ أنه يذيع كل أنواع البيانات من الأوامر الى الأقاويل عن طريق توفير شبكة من الاتصالات الرسمية وغير الرسمية .

٥ - ينهض التنظيم بتدريب وتعليم أعضائه ؛ بتوفير وسائل التأثير الداخلى فيما يتعلق بالمعرفة والمهارات والولاء كما أن التدريب يمكن الموظفين من أن يتخذوا القرارات بما يتفق وحاجة التنظيم .

والشائع أن ينظر الى التنظيم على أنه أكثر نواحى الإدارة خضوعا للأسلوب العلمى . وقد قطعت الجهود فى هذا الاتجاه شوطا بعيدا وخاصة فى ظل تأثير حركة الإدارة العلمية ، ثم بعد ذلك حركة إعادة التنظيم فى الحكومة . ولكن نظرا لتعدد المواقف التنظيمية بقدر تعدد الجماعات وأهدافها، فمن الضروري أن تبقى النظرية التنظيمية فى الإطار الإنسانى . ويمكن أن ترسم العلاقات التنظيمية فى أى هيئة بدقة على خريطة ولكنها تظل فى التطبيق العملى علاقات شخصية وحساسة تتصف بالمرونة ولا يمكن أبدا أن تثبت مرة وإلى الأبد . وعلى ذلك تتحول أغلب الخرائط التنظيمية بسرعة الى شيء منسوخ .

التنظيم الرسمى وغير الرسمى :

يتطلب التنظيم كموضوع للدراسة العلمية كل ما أجرى فى مجاله من بحث ، ولكن من الواضح أن النظرية التى ادت اليها هذه الدراسة كانت معمنة فى الرسمية ، ومن ثم لم تصادف قبولا تاما كما يدل على ذلك ظهور نظرية مقابلة عن التنظيم غير الرسمى الذى يركز بصفة أساسية على علاقات المواجهة الاجتماعية . ومع ذلك فإن كلا المدخلين لا يعدو أن يكون أحدهما مظهرين لموقف واحد . فنظرية التنظيم الرسمى تحمل إشارة المهندس الذى يسعى الى الدقة العلمية والتشكيل المنطقى والطريقة المثلى للنهوض بكل خطوة وربط الأجزاء فى كل متحد . ومن ثم فإنه وفقا للنظرية الرسمية فإن كل وظيفة تنهض بها الحكومة تتصل بالنقل مثلا ، ينبغى أن تجمع فى إدارة واحدة وكل وظيفة تتصل بالسمك تجمع فى أخرى . وما حدث فى وقت ما من قيام ثمان عشرة هيئة فى الحكومة الاتحادية لكل منها ناحية من الاهتمام بالسمك تبين نوع المشكلة التى قد تعترضنا اذا غالينا فى تطبيق نظرية التنظيم الرسمى .

وتقرر نظرية التنظيم الرسمي أنه ينبغي أن يبنى تشكـيل الهيئـة أو الحكومة بأكملها على النظام الهرمي الذي له قاعدة متسعة تشمل الوحدات العاملة تستند إليها سلسلة متصاعدة من الأقسام والادارات والمصالح حتى القمة التي يجلس عليها رئيس فرد يمارس السلطة النهائية على المنشأة جميعها . والتركيز على مستويات السلطة في هذا الإطار الرسمي يجعل من الممكن توزيع المسئولية بشيء من الدقة ، ولكنه يفرض أيضا حدودا واضحة للمسئولية تعمل بدورها اذا لم يحترس منها على تشجيع السلبية وتخلق نوع الجمود الذي يسمى البيروقراطية .

ويستند هذا التشكيل الهرمي أو التسلسل في التنظيم كذلك إلى مفاهيم نطاق الاشراف ووحدة الأمر . فنطاق الاشراف هو عدد المرؤوسين الذين يستطيع اداري واحد أن يقسم عليهم وقته دون أن يخرج عن حدود الانتباه الفعال ، وهو يشبه مبدأ تناقص العائد في الاقتصاد . وتؤكد وحدة الأمر الحقيقة القائلة انه يجب حتى تتقدم جميع الأجزاء التي يتكون منها البرنامج الإداري في وحدة واتساق أن يقوم رئيس فرد في القمة يشرف على قيام هذا التكامل .

كما أن نظرية التنظيم الرسمي تؤكد أن الاتصالات في نطاق المؤسسة سوف نسير دائما خلال « قنوات » - فمثلا موظف في مستوى معين في التسلسل الهرمي يرغب في الاتصال بموظف آخر في مستوى أعلى في قسم غير الذي يعمل فيه عليه أن يسير إلى أعلى في قسمه حتى يبلغ موظفا في نفس المستوى الذي يريد أن يتصل به في القسم الآخر ، ومن هذه النقطة يحدث الاتصال السليم بين القسمين . ومع ذلك فالقواعد التي تحكم تحديد المسالك في كل مستوى معقدة ، وقد يكون من المستحيل في بعض الأحيان التوصل إليها . وفوق ذلك فإن السير خلال القنوات في مجموعة من الهيئات الإدارية المشوشة كما هي الحال في الحكومة الاتحادية ، وكثير من حكومات الولايات والمدن الكبيرة قد يعني تأخرا كبيرا يتولد عنه الرغبة في تجنبها مع التعرض لمخاطر اكتشاف الأمر والمؤاخذه .

وتصر المنشآت العسكرية دائما أكثر من بقية أجزاء الحكومة الاتحادية على اتباع نوع التنظيم الرسمي الذي يتمسك برعاية الرتبة ومسالك الاتصال والبروتوكول كما يحرص على التمسك بالخرائط التنظيمية التي تبين تشكيلا دقيقا من المربعات وخطوط السلطة . وأحد الأمثلة على هذا النوع من الاهتمام بتوضيح في الخرائط الرفقة التي تبين تنظيم سلاح المهندسين بالجيش ابتداء

من كبير المهندسين ، ثم يتدرج النزول حتى أدنى مكتب منطقة . وتركز الخريطة الأولى على التنظيم المستند الى الموقع والهدف . والثانية تبين التنظيم الوظيفي في نطاق قسم اقليمي كبير . والثالثة تبين التقسيم الوظيفي في مكتب منطقة . وسوف تدرس هذه الاسس في التنظيم فيما بعد في هذا الفصل . ولكن من المفيد هنا أن نبين مقدار الدقة والتفصيل التي تضع بها هيئة مثل سلاح المهندسين خطط تنظيمها على خرائط . وقد يكون من الصعب أحيانا - حتى في حالة هيئة متيقظة ومتقدمة مثل سلاح المهندسين - أن تستطيع التغيرات في نظرية التنظيم وتطبيقاتها ملاحظة تزايد الوظائف في الهيئة والتغير الاجتماعي بصفة عامة .

وقد استرعينا الانتباه الى بعض هذه النواحي في التنظيم الرسمي ، لا بقصد اظهار عدم ملاءمته او الاقلال من شأنه ، اذ أنه يمكن أن يقال الشيء الكثير عن صحة هذا النمط من التشكيل الإداري . بل اننا نحس أن نبرز المدرسين اللذين يتضحان اذا كان الاعتماد على نظرية التنظيم الرسمي فحسب ؛ فالوا أن أي مبدأ تنظيمي يعتبر قاصرا اذا أخذ بمفرده ؛ لأن الإدارة بطبيعتها هي تكامل عوامل عديدة بقصد انتاج أثر مطلوب ، وثانيا يوجد في كل موقف رسمي حياة واجراءات غير رسمية للجماعة تكمل هذا الموقف . وسوف لا يكون أي من نمطي التنظيم ملائما بمفرده ، فكل منهما يحتاج الى ماضيفه الآخر اليه .

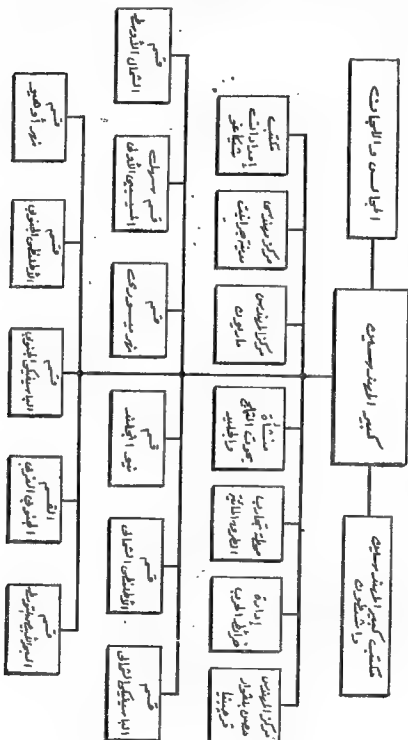
فبينما تركز نظرية التنظيم الرسمي على التخطيط الثاني للتشكيل والارتباط بين العمل المطلوب تنفيذه^(٣) يهتم التنظيم غير الرسمي بطرق السلوك الواقعية للموظفين ومقدار تباينها من الخطة الرسمية^(٤) وترتبط نظرية التنظيم غير الرسمي باعتبارها جزءا من اتجاه العلاقات الانسانية في الإدارة بكتابات « التون مايو » من مدرسة هارفارد لإدارة الأعمال ، « ولويد وارنر » من جامعة شيكاغو ، « ماري باركو فوليت » وآخرين من الذين اهتموا بنوعين من السلوك : السلوك الرسمي المستند الى السلطة من ناحية والسلوك غير الرسمي الخارج عن التنظيم من ناحية أخرى . وتبين خريطة التنظيم الرسمي مجموعة معينة من العلاقات ، ولكن دراسة التشكيل الاجتماعي في أي منشأة تظهر علاقات أخرى . ويعرف كل من عمل في

(٣) وضع تعريفنا : أندرسون ، شويتنج المرجع المذكور ص ٢٥٧ ، هيربرت سيمون

وآخرون في كتاب الإدارة العامة (نيويورك ١٩٥٠) ص ٨٥ .

(٤) سيمون وآخرون . المرجع السابق ص ٨٧ .

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



تنظيم ما أنه كثيرا ما تفعل العلاقات الرسمية ، وأن العمل مع شخص بالذات يكون أكثر فاعلية من العمل مع شخص آخر بغض النظر عما تشير الخريطة الى سلامته ، كما أن المشكلات تحل في بعض الأحيان بطريقة أسرع خلال الغداء ، أو في مقابلة عارضة عند مبرد الماء منها في المحيط الرسمي في مكتب مجهز بالتليفون والمشوشات والأجراس ووسائل الاتصال .

وعلى ذلك فمن المحتمل أن يكون نظرية التنظيم الرسمي غير دقيقة وغير كاملة حتى تعدل بما تدخله عليها نظرية التنظيم غير الرسمي . ومشكلة دارس التنظيم مثل مشكلة المنفذ الذي يجابه بموقف انفصام الشخصية هي أن عليه إيجاد حنة مما يتحول بشئ ذلك الى ازدواج مربك . والتحدى الواضح الذي يجابه الجيل الحاضر هو أن يمد نظرية واحدة عن التنظيم تحل محل النظريتين الحاليتين^(٥) .

وقد أجرى سلاح الطيران الأمريكي محاولة هامة في الاتجاه في السنين الأخيرة . فاحدى نشراته بعنوان « عملية الإدارة » تناقش النواحي الرسمية لتنظيم بشئ من التفصيل ، ثم يتلوه في فصل عن العلاقات الانسانية تقديم هذه الملاحظات بشئ من الاعتدال :

لما كان هدف المدير هو أداء رسالته بفاعلية فان عليه أن يحرص على عوامل العلاقات الانسانية التي تؤثر في هذه الفاعلية . ولما كانت عمليات سلاح الجو لا تؤدي لتحقيق رغبات الأفراد أو لإيجاد حلول لمشكلاتهم الشخصية فان واجب المدير رغم ذلك هو أن يدخل مثل هذه العوامل الانسانية في الحسبان ليضمن قوة عاملة فعالة ...

والفرد الذي تمزقه الخلافات الداخلية ويتسم بالبلادة أو الفضل ... يقضى على العمل الهادئ الفعال ... وعلى ذلك فان أى إجراء ادارى يساعد على التقليل من فاعلية الفرد ربما يكون علامة على سوء الإدارة

(٥) هناك دراسة ممتازة لنظرية التنظيم في عرض مختصر قدمها أندرسون شوننج في المراجع السابق . الفصول من ٧ الى ٩ . وفي دراسة متوازنة . مما أن احسن تقديم للنظرية الرسمية هو ما ورد في كتاب مبادئ الإدارة « لنيل ايرويك » (نيويورك ١٩٤٢) وكتاب أسس التنظيم تأليف جيمس مونى ، آلان دايلى (نيويورك ١٩٤٧) وكتاب بحوث في علم الإدارة تحرير (لور جوليک ولنيل ايرويك) (نيويورك ١٩٣٧) . ويوازن كتاب التنظيم والأداة تأليف هستر بيرنارد (بوسطن ١٩٤٨) بين التنظيم الرسمي وغير الرسمي ، وبالإضافة الى ذلك فان نظرية التنظيم غير الرسمي عرفت عرضا ممتازا في كتاب التون مايو « المشكلات الاجتماعية في حضارة صناعية » (بوسطن ١٩٤٥) وفي كتاب فريزر دويلزبرجر الإدارة والروح المعنوية (كمبريدج ماساشوستس ١٩٤٥) ، وكتاب (لويد وادرنر) النظام الاجتماعى للمصنع الحديث (نيويورك ١٩٤٥) .

وانه لخطأ جسيم أن نقل من قيمة الأفراد في العمليات فإن التصميم على العمل لا يتولد الا من الأفراد ، وبدون هذا العزم لا يمكن القيام بأى عمل انتاجي (٦) ٠٠٠٠

للمبادئ الأساسية للتنظيم :

حاول « الكسندرليتون » وضع بعض مبادئ تنظيمية لاتتصف بالجمود يمكن أن تطبق على جميع المؤسسات سواء أكانت حكومة ، أم منشأة أعمال ، أم مدرسة ، أم كنيسة ، أم مستشفى ، أم غير ذلك ، استنادا الى الدراسة الشخصية المباشرة لمواقف حقيقية (٧) .

واول هذه المبادئ - التي أشرنا إليها من قبل باعتبارها عاملا فى تطور البرامج العامة - يقرر أن التنظيم الإدارى هو دائما جزء من أنماط القيادة والسلطة فى المجتمع الذى يعمل فيه ؛ فمثلا حكومة ولاية فى تكساس تتصف بالفساد قد تتحملها غالبية الشعب هناك ، كما يقول أحد الكتاب فى مجلة هارپر - وذلك بسبب التأثير المفسد للثروة الضخمة الناتجة عن البترول وصناعات الغاز الطبيعى التى انتشرت فى كثير من أرجاء الولاية (٨) . ومن ناحية أخرى فإنه فى المدينة الصغيرة التى لم تعرف فيها الثروة الضخمة بنانا وحيث يكون العرف لدى الشعب أقل تعقيدا عنه فى أجزاء أخرى من الأمة فإن الفساد فى الأمور العامة لا يحتمل .

وينشأ المبدأ الثانى من حقيقة أن الصلة بين المجتمع ومؤسساته عملية تجرى فى اتجاهين ، وأن الارتباك فى داخل التشكيل الإدارى مؤسسة ما يزيد من الارتباك الاجتماعى والنفسى للمجتمع ، وبصفة خاصة عندما يكون تحت نوع من الضغط . ويقول ليتون أنه لذلك يجب على الإدارى أن يدرك مسئوليته أمام المجتمع عن توفير التنظيم الإدارى الفعال . وتتغير اتجاهات المجتمع عندما يغير الأفراد من نظم معتقداتهم ، ويشعرون بحاجات جديدة ، أو مصادر ضغط جديدة ، لاتصلح الأنظمة الاجتماعية الحالية فى مواجهتها بكفاية ، أو عندما يكتشفون أشكالا من التنظيم الاجتماعى أصح من التنظيمات القديمة أو يقررون أن النمط القديم نمط عقابى . ويجب أن يكون الإدارى متيقظا لادراك هذه التغيرات ، كما أن عليه أن يحاول أن يخفف

(٦) السلاح الجوى . عملية الادارة (دليل السلاح الجوى رقم ٢٥ - ١ واشتظون سنة ١٩٥٤) ص ٧٢ - ٧٣ .

(٧) الكسندر ليتون حكم الرجال (برنستون نيوجيرسى ١٩٤٥) ص ٢٢٤ - ٢٥٢ .
(٨) تونى داجر « ماذا أفعد تكسلس » مجلة هافر (مارس ١٩٥٧) ص ٦٨ - ٧٤ .

ما استطاع من أى توتر قد تسأل عنه مؤسسته . فإذا خفض مركز صناعى كبير من قوته العاملة مثلا وكان المجتمع يعتمد عليه فى إتاحة فرص العمل ، أو إذا أدخل بطريقة مفاجئة إجراءات عمل يسيء العمال فهمها نشأ ضغط مباشر فى المجتمع كان من الممكن للإدارى أن يمنعه ولو إلى درجة ما على الأقل .

وثالثا : تنشأ عن العلاقات غير الرسمية متميزة عن النواحي الرسمية شبكة من العلاقات التلقائية شبه الشخصية فى داخل المؤسسة تكون أداة انجاز العمل فى الواقع . ويقول « ليتون » أنه حيث تفتقد تلك العلاقات فلا جدوى من أن ينفذ البرنامج بطريقة مرضية ، ومن ثم فواجب الإدارى أن يرفع التنظيم الاجتماعى فى مؤسسته ويوائم بينه وبين استعداداته الإدارية .

رابعا : والتنظيم الإدارى - شأنه شأن التنظيم الاجتماعى فى المجتمع - عرضة لسوء التنظيم . وتشمل أعراض سوء التنظيم الشقاق الحزبى ، وتعدد القادة ، وتدهور المستويات الخلقية ، وتزايد المستويات الهجومية ، والتعصب ، وتغلب العاطفة على العقل ، وأمثال ذلك . فإذا تميزت العلاقات غير الرسمية فى داخل مؤسسة على هذا النحو فإنه من المستحيل أن يمالج الموقف بطرق تعسفية . فاغريق لا يتكون بمجرد اختيار أعضائه أو عندما يدعون للعمل كما يقول ليتون بل أن ذلك لا يحدث إلا بعد أن يتعلموا كيف يعملون معا . وهذا يعنى من واجب الإدارى أن يهتم بأن يتفهم كل عضو فى المنشأة أهدافها الرئيسية وسياساتها وأن يحافظ على هذا الاهتمام حيا وعلى الفكر نشطا . ولا بد أن تكون المنظمة الإدارية تشكلا اجتماعيا عاملا يأخذ فى اعتباره حاجات واستجابات وآمال ونظم معتقدات الأعضاء .

ويقول « ليتون » أن المواقف التى يتولد عنها الضغط والتوتر داخل المؤسسة هى الخوف من فقدان الوظيفة وتقييد الحركة والعزلة وعدم القبول والتخوف والتعرض لسخرية الآخرين والسلوك المتقلب الذى يتصف به أصحاب السلطة ، والذى لا يمكن التنبؤ به والخيبة المستمرة فى تحقيق الأهداف والرغبات والحاجات والتوابع والخطط والظروف وما ينشأ عنها من الخلط والشك فيما يحدث وما ينتظر أن يحدث فى المستقبل (٩) . وعلى ذلك فالمبدأ الخامس هو : أنه إذا لم يمكن تطبيق الإجراءات الإدارية لتخفيف هذا التوتر بما يتسق مع التنظيم الاجتماعى لكل من المنظمة والمجتمع فلا بد إذن أن يتغير التنظيم الإدارى للمنشأة .

فإذا تجاوزنا تحليل « ليتون » فلا بد أن نحكم في النهاية على جميع قواعد التنظيم بمدى ما تسهم به في تحقيق الأهداف الاجتماعية وعلى ذلك فكل مسألة في التنظيم تعتبر أيضا موضوع رسم سياسة أو موضوعا سياسيا ويشمل أهداف الدولة . والتنظيم في حد ذاته ليس هدفا أو قيمة وهو لا يعدو أن يكون وسيلة لهدف اجتماعي فإذا سلمنا بهذه القضية فإن العوامل الأخرى للتنظيم التي يصفها الكتاب في نظرية الإدارة أحيانا بأنها أهداف تقع في مكانها السليم التابع . وكفاية الأداء ؟ إنها وسيلة لا غاية ، والاقتصاد ؟ يصدق عليه نفس الشيء . والملائمة الإدارية في الإدارة العليا ؟ هي أيضا وسيلة وليست غاية (١٠) .

وإذا تعمقنا حتى نبليغ بعض التفاصيل الدقيقة في التنظيم نتعرف بمض العوامل العريضة التي تؤثر في التشكيل مثل الحجم وتقسيم العمل والحاجة الى توفير التنسيق بين الوظائف والتعاون بين الأشخاص والروح المعنوية والقيادة نحو ذلك . وقد وجد أنه « ليس هناك شكل مفرد صحيح للتنظيم » (١١) بل إن نمط التشكيل التنظيمي الذي يوضع لأي منشأة لابد أن يكون أنسب الأشكال لتحقيق أغراضها سواء أكان ذلك هو تشغيل مزرعة ، أم شركة قانونية ، أم محطة مياه بلدية ، أم جامعة ولاية ، أم وزارة اتحادية ، أم منظمة متخصصة تابعة لهيئة الأمم . وفي كل حالة ربما كان العامل الأساسي المتحكم هو الحجم ، وقد تكون هناك عوامل أخرى مثل الموقع الجغرافي ، وعدد تقسيمات العمل المطلوبة ، وتوافر الأفراد المؤهلين ، والكفاية الداخلية ، وكفاية الاعتمادات ، والآثار السياسية المتوقعة ، ومتطلبات العمل التكنولوجية ، والعوامل الأساسية التي تدخل في الناحية التشكيلية في التنظيم في السلاح الجوي هي وحدة الأمر ونطاق الإشراف ، وتجانس الواجبات ، وتحديد المسئولية مع قدر مناسب من تفويض السلطة (١٢) .

والقاعدة أن تحديد أفضل أنواع التنظيم للقيام بعمل معين يتوقف بالطبع على أكثر من عامل ، بل إنه يتوقف على مجموعة من عدة عوامل . وتتلتر

(١٠) مارشال ديوك « أهداف إعادة التنظيم الحكومي » مجلة الإدارة العامة (خريف ١٩٥١) ص ٢٢٢ - ٢٢٤ .

(١١) عنوان مقال كنية روسل روب في كتاب ل . س مارشال من إدارة الأعمال (شيكاغو ١٩٢١) ص ٧٧٨ - ٧٧٩ . وقد استمد مايلي من أندرسون وشوننج المرجع السابق ١٩٥ - ٢١٥ إلا إذا أشير الى غير ذلك .

(١٢) وزارة الطيران المرجع المذكور ص ٢٤ .

كل مؤسسة أو منشأة مجموعة مختلفة ، وأوجب الإدارى أن يزن كل عامل بالنسبة للعوامل الأخرى ويتخذ القرار النهائى بقدر ما يملك من اختيار فى هذا الشأن بحيث لا يخل بأى من مبادئ التنظيم الكبرى . وهذه المسئولية مسئولية أساسية بالطبع فى حالة وضع برنامج جديد ولكنها تستمر حتى فى البرنامج القديم .

وبالإضافة الى ذلك فإنه لما كانت الإدارة عملية وليست ناتجا نهائيا وأنها تتغير باستمرار هنا وهناك وجب أن يعاد النظر بصفة مستمرة فى موضوع التنظيم فى ضوء جميع العوامل المؤثرة وحاجات المواءمة . وليس بكفى أن يتناسب تشكيل المنشأة مع عملها ومواردها وحجمها ، بل انه لابد أن يوجه أولا وباستمرار نحو الأهداف التى أنشئت لتحقيقها . ومن السهولة بمكان أن تفتقد الأهداف اذا ما استغرق الإدارى وركز اهتمامه اليومى على الوسائل التى تتحقق بها هذه الأهداف . وفوق ذلك فإن أهداف البرامج الفردية تتحول ويتغير الاهتمام بتأثير الحاجات الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع والخطوات السياسية المتغيرة ومتطلبات جماعات الضغط والاعتمادات التى يمكن اقناع الهيئة التشريعية بتوفيرها وتأثير الأخطاء القومية مثل الكساد والحروب على الإدارة . ومن ثم فبالإضافة الى السياسات والاجراءات الإدارية فإنه لابد من المواءمة كذلك بين هيكل التنظيم باستمرار وبين المتطلبات الجديدة والتركيز على الأهداف - أهداف الحكومة الكلية وأهداف قطاعات معينة من الاقتصاد وهيئات محددة وكذلك أهداف البرامج الفردية . ومن بين الأسباب الرئيسية لقيام التنظيم ابتداء كبر الحجم والحاجة الى تقسيم العمل ؛ إذ أن كل موظف فى وحدة صغيرة قد ينهض بأعمال عديدة كما يستطيع كل فرد فيها تقريبا أن ينتقل الى عمل آخر اذا كلف بأن ينهض به . ولكن واجب الإدارى فى المؤسسات الكبيرة أن يتفحص كل جزء من التنظيم ويحلل عملياته ويقسم العمل بحيث يخلق وحدة تضمن كفاية الأداء وسهولة العمل . ثم تصبح هذه الوحدة عاملا فى التنظيم فى المستوى الأعلى التالى ، ثم بدورها تدفع لتشكيل وحدة ، وهكذا حتى تبلغ قمة الهرم التنظيمى . وبعبارة أخرى فالواجب أن يقسم عمل كل وحدة ويوزع بعناية ثم يجمع مرة أخرى بنفس العناية فى تكامل مقصود . وإن تكليف كل عامل بعملية واحدة أو عدد قليل منها يكون مؤهلا للقيام بها بصفة خاصة يزيد من انتاجه ، وكذلك فإن تضيق مجال مسئولية المنفذ الى الحد الذى يستطيع فيه أن يبذل أفضل العون لكل وحدة يشرف عليها يزيد من فاعليته . وهذه هى العملية التى أشار اليها كتاب سلاح الطيران على أنها

وحدة الأمر والواجب المتجانس : فلا بد أن يتحمل المسؤولية النهائية عن جميع الأعمال الموجهة نحو تحقيق أهداف التنظيم والرقابة عليها شخص واحد في كل مستوى . كما تجمع وظائف التنظيم تبعاً لدرجة علاقتها ببعضها (١٢) . وحتى يكون تقسيم العمل له أثره فإنه لا بد أن يصاحبه التنسيق بين جهود الأفراد والجماعة بحيث ينتج عنه وحدة تدعم الروح المعنوية وكفاية الأداء والانتاجية المرتفعة . فإنه لا يكفي أن يقوم كل عامل بعمله جيداً ، بل لا بد أن ينسق عمله مع عمل زملائه . وقد قالت ماري باركر فوليت أن العمل الأساسي في التنظيم هو كيفية ربط الأجزاء بحيث ينتج عنها وحدة عاملة ، وبذلك نصل إلى المشاركة الفعالة . وقد لوحظ منذ زمن طويل أن نتائج جهود شخصين أو أكثر يعملون كوحدة لبلوغ هدف مشترك يزيد على مجموع جهد كل منهما عندما يعمل منفرداً (١٣) . ومع ذلك فقد لوحظ استثناء من هذا المبدأ في حالة صفار الأولاد ، حيث أنه من المعروف جيداً أنه فيما يتعلق بالعمل أن صبياً واحداً يساوي صبياً ، وصبيين لا يساويان إلا نصف صبي ، وثلاثة صبيان لا ينتجون شيئاً .

وحتى نضمن تدفق الأفكار هناك نقطة في التنظيم التنفيذي وهي : كيف يمكن الاستفادة استفادة كاملة من الأفراد وهم يعملون كأفراد وكذلك وهم يعملون ك فريق (١٤) . أن تدريب الموظفين ليكونوا أعضاء نظاميين في وحدة عاملة وفي نفس الوقت يكونون قادرين على ممارسة كل ما يستطيعون من المبادرة الشخصية يقع على عاتق الإداري والمشرفين في التسلسل التنازلي المتدرج في مستويات الإشراف . وقد تمسكت « ماري باركر فوليت » بأنه ينبغي ألا تؤخذ الفردية بحال على أنها جزء منفصل عن الكل ، بل ينظر إليها على أنها إضافة إليه . وبهذا المعنى فإن الفردية عنصر رئيسي في التعاون بين الموظفين ، وهذا التعاون بدوره هدف كبير للتنظيم (١٥) .

ويتصل بالمبادأة والتعاون موضوع الروح المعنوية وللتشكيل التنظيمي علاقة بها أيضاً . وبذلك فإن التشكيل الذي لم يدرس بعناية والذي تختلط فيه العلاقات وتطمس خطوط السلطة والمسؤولية ينتج عنه سريعا اليأس

(١٢) المرجع السابق ص ٢٤ - ٢٦ .

(١٣) ماري باركر فوليت « سيكولوجية المراقبة والمشاركة » في مجموعة هنري ج ميثكاف ،

ل . إيريوك الإدارة الديناميكية (نيويورك ١٩٤١) ص ٢١٢ .

(١٤) وليام ر . بليست - تنظيم المنشأة الحديثة (نيويورك ١٩٤١) ص ١٦٦ .

(١٥) ماري باركر فوليت « الفردية في مجتمع مضطرب » في ميثكاف وإيريوك المرجع

السابق ص ٢٦٥ .

بين الإداريين المرعوسين ، ثم ينتقل منهم بالضرورة الى موظفيهم . واذا كان البرنامج لايزيد على أن يكون مجرد كلمات حتى ينشط بالأفراد فإن الحلقة التالية في التقدم هي أن يقوم الأفراد بالعمل بحماسة مدفوعين بروح معنوية عالية .

واخيرا هناك موضوع القيادة وهو موضوع متسع وهام خصص له فصل خال(١٧) ويكفي في المناقشة الحالية أن نشير الى علاقة القيادة بالتنظيم بأن نذكر أنه لا ينبغي أن يبنى التنظيم ليسير وراء قائد ، بل أنه ينبغي أن يبنى عناصر القيادة في التشكيل جميعه بحيث تظهر القيادة في كل مستوى من التسلسل الهرمي وفي كل لجنة وكل فريق عمل . وهذا لا يقلل من أهمية القيادة العليا ؛ إذ الواقع أن الرئيس التنفيذي هو المركز العصبى لاي منشأة . ولابد أن يأخذ تشكيل التنظيم في اعتباره نطاق الاشراف الذى لا يستطيع المنفذ أن يتعدى مداه . وواجبات رئيس الولايات المتحدة الأمريكية مثال هام في هذا الشأن(١٨) . فنطاق الاشراف هو عدد وامتداد الاتصالات المباشرة المعتادة بين الرئيس التنفيذى لمنشأة وأعوانه الرئيسيين فيها . والنص العكسى يقول ان نطاق الاشراف الفعال هو عدد العلاقات التنفيذية التى ينتج عن أى زيادة فيها التأخر والارتباك . ويمكن أن يعاون تشكيل أى منظمة على تقصير نطاق الاشراف أو التوسع فيه اذا كان ذلك مرغوبا ، ولكن اذا تعدى نطاق الاشراف نقطة معينة فإنه يفرض حدودا على اتساع الحجم ويسبب التعقيد ، كما تحدد المقدرة الادارية للفرد مقدار ما يستطيع أن يدرسه بفاعلية في وقت واحد . واذا كان من السهل أن ننتظر الكثير من الرئيس في قمة التنظيم فان للمقدرة التنفيذية حدودا أيضا .

وهذه اذن بعض المبادئ والعناصر الأساسية في التنظيم التى لايسد للإدارى أن يهتم بها . وهى تنطبق على كل نوع من التنظيم ، سواء أكان عاما أم خاصا ، كما أنها تطبق أيضا على العملية السياسية . والتنظيم هو عملية وصل الأجزاء المترابطة بحيث يكون لكل وظيفة أو عمل اختصاص أو علاقة بالمجموع . والتنظيم في السياسة هو دفع الناس للعمل سويا لغرض مشترك هو كسب الانتخابات وهؤلاء الذين يقومون بالعمل يعرفون

(١٧) انظر الفصل الثامن والعشرين .

(١٨) مارشال آ . ديوك « المسؤوليات التنفيذية : نطاق الاشراف في الحكومة الاتحادية » مجلة جمعية تقدم الإدارة (يناير - ١٩٢٨) ص ٢٢ - ٢٨ راجع أيضا الفصل الرابع من هذا الكتاب .

و بالتنظيم « (١٩) . ويبدو التنظيم فى الحكومة جميعه فى سلسلة من الخطوات المترابطة المتشابكة التى تبدأ بالنابح الذى يتقدم للحزب السياسى والهيئة التشريعية وتنتهى بالهيئتين التنفيذيه والقضائية . وتنتقل الظلال من غير الرسمى الى الرسمى ، ومن الخاص الى السياسى الى العام ، ومن التشريعى الى التنفيذى ، ولكنها جميعا عملية واحدة . ومهما تكن السلطة فان التنظيم هو الوسيلة الرئيسيه لتجميع جهود الأفراد لأداء عمل معين .

أسس التنظيم :

بعد دراسة العناصر المختلفة من الحجم والعمل والروح المعنوية والقيادة وأمثالها يتحدد الشكل الواقعى للتنظيم الذى تتخذه أى منشأة بالأسس التى تستند إليها فى تقسيم عملها . والأسس الثلاثة الرئيسيه لمثل هذا التقسيم كما تظهر فى خرائط سلاح المهندسين هى التجميع بناء على الموقع الجغرافى أو وفقا للهدف الرئيسى (الذى قد يكون إنتاج سلعة أو خدمة أو طائفة عملاء معينة) وتبعاً للوظيفة . ومع أن الأساس الذى يفضل به بصفة عامة خبراء الادارة الحديثة هو الأساس الوظيفى فان التشكيل التنظيمى فى أغلب الحالات يستند الى الجمع بين اثنين على الأقل من هذه الأنواع . وفى التنظيم على الأساس المكاني (المنطقة الجغرافية - المساحة) تجمع كل الوان النشاط التى تنهض بها مؤسسة بذاتها وتمارسها فى نطاق محدد وتنظم فى وحدة عمل أو وحدة تنسيقية تتبع مع غيرها من الوحدات الشبيهة لادارة رئيسية واحدة . ومن الأمثلة على ذلك مجموعة محلات البيع بالتجزئة والمكتبات الفرعية ومراكز الاحتياطى الاتحادى . وقد تقودنا المناقشة المستفيضة لهذا الموضوع الى مسائل المقابلة بين حقوق الاتحاد ، وحقوق الولاية ، والمركزية ، واللامركزية ، وإعانة الحكومة الاتحادية للولايات ، والاستقلال المحلى ، وغير ذلك من الأمور التى سبق أن ناقشناها، ولكننا نحصرها هنا فى إطار أكثر تحديداً (٢٠) . والتنظيم على أساس

(١٩) اميلى نوبل بلير « كتاب مبادئ التنظيم » حرره ستيفورت لويس . مطالعات فى مبادئ الحزبية والسياسة العملية (نيويورك ١٩٢٨) ص ٣٢٧ - ٣٢٩ .
(٢٠) راجع الفصل السابع . هناك دراسات نمطية عن التقسيم حسب المناطق من وجهة نظر الادارة منها كتاب المنطقة الجغرافية والادارة - جيمس فسلر (جامعة الاباما ١٩٤٩) . واللامركزية الادارية دايفيد ب . ترومان (شيكاغو ١٩٤٠) . والموال الانتخابية فى التخطيط القومى - مجلس تخطيط الموارد القومى (واشنطن ١٩٢٥) . والوظيفة والاقليم فى ادارة الشؤون الدولية - آرثر و . ماكماهون فى حلقة دراسية عن « اتفاق جديدة فى الادارة العامة » جامعة الاباما ١٩٤٥ .

المناطق يكسب وحدة التنظيم المكانى قدرا كبيرا من الاستقلال ، ويعبىه أن الرقابة من المركز الرئيسى قد تكون أقل من القدر اللازم بالإضافة الى اتجاه مكتب المنطقة لأن يكون محددا وضيقا فى مظهره .

والتنظيم - استنادا الى الهدف الأساسى - قد يبنى على أساس السلعة أو الخدمة أو عميل تتعامل معه الوحدة (٢١) ومن الأمثلة على هذا النوع من التنظيم شركة جنرال موتورز التى تقسم حسب صناعة (ماركه) السيارة وإدارة عمالة الولايات المتحدة التى تتيح تبادل العمل لأى فرد ، وإدارة شئون الهنود الذى تكاد يقتصر عملها على خدمة مجموعة مفردة من العملاء . ويمتاز هذا النوع من التنظيم الذى اهتمت به لجنة هوفر كثيرا فى الستين الأخيرة بأنه يتيح أكبر درجة من التركيز على أهداف المنشأة ، ولكنه - كما هو الشأن فى التنظيم على أساس المنطقة - يتجه بالبرنامج الى النظرة المحدودة وبالموظفين الى أن يبلغوا تدريجيا درجة من الافتتان بأهداف عملهم تجعلهم يهملون العلاقات مع الهيئات الأخرى التى لها أهداف مشابهة . ومن الممكن بالطبع فى كل نمط التنظيم على أساس المنطقة أو الهدف الرئيسى التغلب على العيوب بمجهود إدارى متعمد ، ولكن الحاجة الى مثل هذا العمل لاتتضح دائما فى الوقت المناسب أو تعالج بحزم كاف عندما تظهر .

ويبدى لوثر جوليك بعض ملاحظات هامة على هذا النوع من التنظيم كنتيجة لتجربته كموظف عام ذى أثر كبير فى شئون التنظيم الاتحادى خلال الحرب العالمية الثانية . فقد استنتج على سبيل المثال أن النص الصريح على الأهداف وذبوع تفهمها ضمان قوى للإدارة ذات الفاعلية ، وأن الانتقال من الهدف الى البرنامج هو الخطوة الهامة فى الإدارة ، وأن التنسيق هو المبدأ الحركى الذى لاغنى عنه فى العمل الفعال ، وأنه يمكن أن يتحقق بدرجة أكبر من النجاح فى الهيئات التى تنظم على أساس أهداف واسعة عنه فى تلك التى تنظم على أساس هدف ضيق (٢٢) .

وقد برز التنظيم على أساس وظيفى « الطريقة الثالثة » . نتيجة لجهود فردريك تايلور مؤسس حركة الإدارة العلمية . ويؤكد هذا النمط من التنظيم التخصص فى الوظيفة أو العملية فى نطاق المؤسسة . وتكون كل عملية أو نشاط كبير الأساس لإدارة منفصلة وكل هذه تتكامل عن طريق

(٢١) للاطلاع على دراسة أكثر تفصيلا من هذا النمط من التنظيم راجع « رسائل

فى الإدارة العلمية تحرير لوثر جوليك ، ل . إيريوك (نيويورك ١٩٣٧) ص ٢١ - ٢٢ .

(٢٢) لوثر جوليك - تعلقات إدارية من الحرب العالمية الثانية (جامعة الاباما ١٩٤٨)

التنسيق بين موظفى الخط والمشورة فى مستويات متتابعة فى التسلسل الهرمى • وفى مؤسسة كبيرة معينة يمكن مثلا فصل كل من وظائف التخطيط والمالية والهندسة والاعلان والانتاج والمبيعات وغيرها ووضع كل منها فى ادارة •

وكلما كبرت المؤسسة زاد الاحتمال فى استخدام مجموعات من كل هذه المبادئ فى التنظيم فى مستوى أو آخر ؛ فمثلا ادارة شئون الهنود يمكن أن تنظم على أساس وظيفى فى واشنطن وعلى أساس جغرافى فى العمل الميدانى وعلى أساس العملاء فى نشاطها فى المراكز المحلية • وقد قدم وصف توضيحي لهذه المشكلة فى دراسة عن مكاتب شيكاغو الميدانية التابعة لوزارة الزراعة الاتحادية (٢٣) • فمنظمة شيكاغو واحدة من أهم المراكز بالنسبة لبرامج الوزارة ويستفاد فيها من الأسس الثلاثة جميعها : السلعة والمكان والوظيفة • والمشكلة هى كيفية إيجاد التجانس بينها فى محيط العمل • وتعتقد العملية نتيجة للتحويل التدريجى فى الاهتمام بعمل الوزارة فى العشرية القليلة الماضية من البحوث والنشاط التطويرى فيما يتعلق بالزراعة الى مدى متسع من البرامج التنفيذية • ولأن أكثر من ٨٠ فى المائة من الموظفين يعملون خارج واشنطن • وتحت هذه الظروف فإن اختيار أفضل انواع التنظيم يحدد حجم وأثر كثير من الصعوبات الادارية بما فى ذلك التكاليف التى تصل فى هذه الحالة الى مئات الملايين من الدولارات كل سنة •

اشكال التنظيم :

إذا نظرنا الى التنظيم من زاوية مختلفة بعض الشيء - من ناحية ما نشأ من تنظيمات مختلفة - يمكننا تمييز أربعة أشكال رئيسية : التنظيم الخطى أو العسكرى ، والخطى والاستشارى ، والوظيفى ، وتنظيم اللجنة • والفروق بين هذه الأشكال فروق فى الدرجة تعتمد على مقدار السلطة أو الرقابة التى تخول لأفراد التنظيم المذكور • وتحت هذه الأشكال الأربعة نلاحظ وجود اشكال فرعية (٢٤) •

وفى نموذج التنظيم الخطى يستأثر الرئيس التنفيذى بالاشراف على موظفيه وتصدر عنه جميع التعليمات وينظر اليه مرسومه على أنه المصدر الوحيد للسلطة • ومع أن الرئيس التنفيذى كثيرا ما يتلقى المشورة من

(٢٣) ترومان المرجع السابق فصل ٧ ، ٨ •

(٢٤) اندرسون وهفنتج المرجع السابق فصل ٥ •

الاحصائيين إلا أن الأوامر لابد أن تصدر عنه . ويشار إلى هذا التنظيم أيضا على أنه الطراز العسكري حيث يكون لكل منفذ مساعد رئيس واحد أعلى منه في التسلسل الهرمي يتصل به . وهذا الطراز أكثر الأنواع رسمية وبدائية كذلك ومازال شائعا في الإدارات العسكرية ولكنه قليل الاستخدام في بنية أقسام الحكومة أو قطاع الأعمال . ونظام الأقسام في التنظيم يعتبر أحيانا كطراز فرعى من التقسيم الخطي ، ولكن التنظيم بالأقسام يشمل الآن أنواعا كثيرة بحيث أصبح بعيد الصلة بالتنظيم الخطي أكثر منه ناتجا عنه .

ومى شكل التنظيم الخطي والاستشاري نجد أن السمة المميزة فيه الوظيفة الاستشارية والتنظيم الاستشاري من الناحية النظرية البحتة هو أداة للفكر والمشورة ، وهو بهذا الوضع يكون مكملا للتنظيم الخطي الذي هو جهاز التنفيذ . ويحتكر الخط كل السلطة ، ولا توجد سلطة للمشورة . ومع ذلك فإن هذه الحالة الخالصة لا توجد في التطبيق أبدا كما هو موضح في الفصل التالي ، ومن ثم فقد أدخل على النظرية تعديلات كبيرة منذ أن وضعت في بادئ الأمر . وهناك نوع فرعى من التنظيم الخطي الاستشاري يسمى التنظيم بالأقسام لأن المنفذ الخطي الذي يتولى إدارة القسم الاقليمي يعاونه مجموعة موظفين تتكون من ممثلين لكل من أقسام المشورة المتخصصة في الإدارة الرئيسية تعالج موضوعات مثل شئون الأفراد والشئون المالية والبحوث .

وقد شرحنا من قبل نموذج التنظيم الوظيفي السائد الآن في قطاع الأعمال وفي القطاع الحكومي على السواء ، ويعتمد نجاح هذا النموذج أكثر من أي نوع آخر على التقسيم الفرعي لعمل المنشأة مع وضع خطوط تفصل بين مجال كل نشاط ثم توفير وسيلة التنسيق بنفس الدقة . وبأخذ التنظيم الوظيفي بمبدأ تقسيم العمل أكثر مما يأخذ به أي شكل تنظيمي آخر ويربرز التخصص وعمل الفريق . ومع أنه يشبه نمط التنظيم الخطي والاستشاري في كثير من الأجزاء فإن موظفي الخط في جميع المستويات هم الذين يتحملون المسؤولية . أما خبراء المشورة فانه بدلا من بقائهم خارج خط السلطة كلية فيما ينهضون به من عمل فانهم يدخلون في مسار العمليات، ومن ثم تحتاج لهم فرصة أفضل لتطبيق معرفتهم .

وأخيرا يسمح نمط اللجنة في التنظيم بالرقابة المتعددة أو المشتركة . وهو يشبه النمط الوظيفي في أن السلطة التنفيذية لا تتركز في موظف

واحد ، كما أنه يختلف عنه في أنه لا بد أن تكون ممارسة الرقابة مشتركة وجماعية بالنسبة لكل أعضاء اللجنة . ويستخدم هذا النمط بكثرة في الحكومة للأغراض الإدارية كما هو الشأن في شكل اللجنة في حكومة البلدية وفي العمليات شبه القضائية وشبه التشريعية للهيئات التنسيقية مثل لجنة التجارة بين الولايات ولجان المرافق العامة في الولايات .

والعيب في هذا النوع من التحليل - كما سبق أن لاحظنا - هو أنه قد يترك الانطباع بأنه توجد أنواع خالصة ، وهذا ما يندرج حوته عمليا . ومع ذلك فإن هذا التحليل يساعد على توضيح السمات المميزة للبدائل التي يمكن الجمع بينها في التطبيق كما أنه يشير باستثناء نمط اللجنة الذي لا يجد تأييدا كبيرا في الأغراض التنفيذية إلى الخط العام للتفكير والتفضيل الذي اتسم به تطور نظرية التنظيم في الولايات المتحدة . وكان اتجاه التحول من القرارات الفردية إلى القرارات الجماعية ومن تظاهر فرد واحد إلى عمل جماعي مرسوما ببنائية واهتمام (٢٥) .

وكما هو المنتظر فإن القوة في أحد أشكال التنظيم هي الضعف في نوع آخر (٢٦) . ويمتاز النموذج الخطي أو العسكري بالبساطة والاستقامة، واكتمال المسؤولية ، وسرعة اتخاذ القرارات ، وسهولة الضبط والاستفادة الفورية من الأفراد غير المهرة ، في حين يميزه مشكلات تحليل الوظائف ونقص الأفراد المتخصصين وصعوبة التنسيق والاعتماد الزائد على الرئيس والاستناد إلى السلطة بدلا من الاختيار .

ونظام تقسيم العمل في نموذج الخط والمشورة في التنظيم هو الميزة الأساسية ، ولكن هناك أيضا فرصة للنمو الشخصي والمشاركة وتفويض السلطة والمسؤولية وشمول تحليل العمل والعمل الجماعي والمرونة . وتتلخص العيوب ببساطة في : الخلط بين العمل التنفيذي والعمل الاستشاري وما يصحب ذلك من افتقار التنسيق وهبوط الروح المعنوية .

والميزة الأساسية في النمط الوظيفي في التنظيم هي تقسيم العمل ، ولكن يضاف إليها إتاحة الفرصة للنمو الشخصي والمشاركة وتفويض السلطة وشمول تحليل العمل والعمل الجماعي والمرونة . والصعوبات هي أن هذا النظام معقد في تطبيقه وتحتاج إلى قدر كبير من التنسيق (وهو ما لا يتوافر

(٢٥) هذه واحدة من النقاط الرئيسية التي برزت في دراسة عن الاتجاهات في عمل

الزسبات : ليرت وآخرين « العمل التنفيذي » (يوسطن ١٩٥١) .

(٢٦) نسر هنا مع التحليل الوارد في اندرسون وشنتنج المرجع السابق الفصل السادس .

بسهولة) • وعملية الضبط فيه أكثر صعوبة منها في النمط العسكري ، ومن الصعب تنشئة منفذ ممتاز يتصف بالعمومية بسبب درجة التخصص المطلوبة •

وفوائد نمط اللجنة هي أنه يسهل التعاون ويبسط التنسيق ، ويساعد على استمرار السياسة ، ويستفيد من المشورة الجماعية ، ويقوم بدور تعليمي ، ويؤكد التخصص في الوظيفة • والعيوب فيه معروفة وهي : أن نظام اللجنة يوزع المسؤولية ويشجع على المساومة ويفتقر إلى القيادة. ويضيع وقت أعضاء اللجنة وهو غير ملائم في البرامج التنفيذية واستخدامه محدود في مجال رسم السياسة أو في الهيئات الشبه قضائية والشبه تشريعية • وتأثير مزاي كل نوع من التنظيم بدرجة كبيرة في التطبيق العملي في كل من المؤسسات العامة والخاصة . كما أن من الصحيح أيضا أنه تكاد توجد حاجة في كل هيئة تقريبا في الزمان والمكان المناسبين إلى كل نوع من أنواع التنظيم • وأفضل تشكيل هو في العادة تنظيم مركب ، وبذلك فإن التنظيم للخطى قد يضاف إليه أعضاء مشورة في أحد الأقسام ولجان في قسم آخر ، وكذلك وحدة وظيفية خالصة في قسم ثالث . كما أن تنظيما ما قد يدار عن طريق اللجنة في مستوى القسم ويدار بأفراد الخط والوظيفة في داخل الوحدات العاملة • وأخيرا فقد تساعد المنفذين لجان من العاملين في المستوى الإداري ، ويستعين الرئيس التنفيذي بأعضاء مشورة مختصين (٢٧) •

مشكلات الحجم والوظيفة :

لا تكتمل أي مناقشة عن أسس التنظيم دون إشارة إلى تأثير الحجم والوظيفة في هيئة ما على ترتيباتها التنظيمية ، وبصفة خاصة عندما يتصل ذلك بالعلاقات بين المركز الرئيسي والوحدات الميدانية • وتكاد كل هيئة اتحادية تقوم بتنفيذ برنامج واحد وفي بعض الأحيان برامج متعددة في أجزاء كثيرة من البلاد وربما من العالم • قوزارة الزراعة الأمريكية مثلا تنفذ عدة برامج من واشنطن ومن عدد من المكاتب الإقليمية تشمل أنحاء البلاد ومن مكاتب في جميع الولايات ، وفي أكثر من ثلاثة آلاف مقاطعة ، وفي كثير من المراكز المحلية ، بالإضافة إلى مكاتب في بورتوريكو هاواي والاسسكا • ولوزارة الدفاع قواعد ، كما لوزارة الخارجية سفارات ومكاتب قنصلية وهيئات مساعدة خارجية في شتى أنحاء العالم •

كما أن الكثير من الحكومات الصغيرة تتعرض لمصاعب شبيهة ؛ فبعض من حكومات الولايات الأمريكية أكبر من بعض الدول الأوروبية ، وعليها أن تشرف من عاصمتها على برامج متنوعة مثل إنشاء الطرق العامة وتحصيل الضرائب وتنفيذ قانون المشروبات الروحية وتشغيل المدارس في مستويات عديدة وتقديم التسهيلات الصحية والترفيهية وكثير غير ذلك (٢٨) ، كما أن المقاطعات غالباً ما تكون كبيرة . فمقاطعة سان برنار في كاليفورنيا وهي أكبر مقاطعات الولايات المتحدة تقدم تسهيلات الطرق والمدارس والصحة والترفيهية والترويج وغيرها في ظروف تختلف بين الصحارى والجبال وبين القرى والمدينة التي يزيد تعدادها على ٧٠.٠٠٠ مواطن . وللمناطق الحضرية - مثل نيويورك ومايتبعها من خمس مقاطعات شبه مستقلة ، وشيكاغو ولوس انجليس بامتدادها الجغرافي الكبير والأقسام الإدارية الكثيرة التابعة لها - متاعب أيضاً تسبب أحياناً قدراً من الحيرة من عملية التعاون لا يقل عن الحال في بعض الهيئات الاتحادية (٢٩) . وحتى المدينة متوسطة الحجم لها مشكلات مقابلة ؛ لأنها وكيلة في بعض وظائفها الإدارية عن حكومة الولاية ، ولابد أن تشرف من مبنى مجلس المدينة على شبكة من العمليات نيابة عنها .

ومع أن الحجم يتفاوت في أثره إلا أنه عامل رئيسي في التنظيم وبصفة خاصة في علاقة الرئاسة بالميدان . ولا يقتصر الشأن في الحجم على عدد العاملين الذين قد يتجاوز مائة ألف في جهاز معين . بل أنه يتعلق بالمساحة على أساس مقاييس القارة ، أو حتى على أساس عالمي . ومشكلة التشغيل من أماكن بعيدة مسألة شاقة في كل الحالات ؛ إذ أنه بصرف النظر عن التوسع في الاختصاص لابد أن تكون السياسة متسقة ما أمكن وفي نفس الوقت على درجة كافية من المرونة بحيث تسمح بالتكيف مع الفروق المحلية . ووفق ذلك فإنه في الحكومات الكبيرة لابد أن تتوافق البرامج الفردية الكثيرة بعضها مع بعض على نحو ما حتى يكون أثرها الكلي في المجتمع المحلي على درجة من الاتساق تحقق الأهداف الكبرى للسياسة . وهذه هي الأهداف المثالية ، ولكن تحقيقها صعب في كل الأحوال وبصفة خاصة في مجتمع يقدر الحرية والفروق الثقافية .

(٢٨) راجع على سبيل المثال « شويلر ج . والاس » اشراف الولاية على المدن في الولايات المتحدة » (نيويورك ١٩٢٨) أو كتاب ملانة الولاية المحلية (شيكاغو ١٩٤٧) نشرة مجلس حكومات الولاية .

(٢٩) راجع مثلاً شارلس ميريام وآخرين « حكومة المنطقة الحضرية في شيكاغو » (شيكاغو ١٩٣٣) .

وعامل آخر في العلاقة التنظيمية هو هدف البرنامج ، سواء أكان برنامجا مفردا يؤدي وظيفة واحدة مثل المحافظة على الأرض ، أم برنامجا متعددًا يؤدي وظائف كثيرة مثل توفير الخدمات التعليمية والصحية والترفيهية والتأمين الاجتماعي وخدمات أخرى في رئاسة واحدة كما هو الشأن في وزارة الصحة والتعليم والخدمات في الحكومة الاتحادية . وأثر المسافة هو أنه حتى في برنامج الهدف الواحد توجد صعوبات في الاتصالات بين المراكز الرئيسية ومكاتب الميدان ينشأ عنها سوء التفاهم بسبب هذا التباعد المكاني ، وعندما يكون البرنامج متعدد الوظائف تكون نتائج سوء التفاهم أشد خطورة .

وفي المساحات الشاسعة مثل الولايات المتحدة تؤثر الاختلافات الثقافية لاهامة في الإدارة كذلك ، وتجعل من الصعب أن تطبق نفس القواعد والطرق في كل مكان . وعندما يتناول برنامج أكثر من نشاط واحد تزيد بالتبعية صعوبات التنسيق . والقاعدة التي تحاول أغلب المنظمات الكبيرة أن تسيّر عليها هي التركيز على رسم السياسة واتخاذ القرارات في المركز الرئيسي ، وأن يترك التصرف في التنفيذ إلى الميدان ، ولكن مثل هذه القاعدة أبسط من أن تعكس حقائق العمل في هذا الموقف . وبالإضافة إلى ذلك فإن العمليات الواسعة تتعثر غالبا إذا ما حدث احتكاك بين موظفي المشسورة في المركز الرئيسي والعاملين في الميدان الذين يقومون بالعمليات التنفيذية بسبب التحاسد بين الجماعات المتخصصة ذات الخلفيات المتباينة .

وأخيرا فإن العوامل السياسية التي لا يمكن تجنبها تؤثر في كل أجزاء هذا الخليط من العناصر المعقدة . وكثيرا ما تتابع جماعات الضغط البرامج التنفيذية حتى مستوى المكتب المحلي . ولابد أن تؤخذ المصالح السياسية المحلية في الاعتبار لأنها تستطيع إذا كانت اتجاهاتها عدائية أن تجعل تقدم البرنامج الاتحادي بطيئا جدا . وبالإضافة إلى ذلك فإن تأثير عضو الشيوخ في تعيين موظفي الميدان يؤدي غالبا أن يكون هذا الموظف أكثر ولاء لعضو الشيوخ ولوجهات نظره منه لرئيسه الإداري .

ومع أن أكبر التعقيدات في التنسيق المكاني تحدث في البرامج ذات الوظائف المتعددة فإنه يبدو أن الحكومات الكبيرة تفضل نمط الشركة القابضة في التنظيم وبصفة خاصة في حالة الوزارات النظامية . وأحد الأسباب الرئيسية في ذلك هو تمسك المنظمين الإداريين بأقل عدد ممكن من التشكيلات الإدارية المنفصلة التي تتسق مع التنظيم الوظيفي . وقد

يسر الاندماج الناتج من مشكلة التنسيق والرقابة في مستوى مكتب رئيس الجمهورية أو مكتب الحاكم (ولو أن هذا ليس مؤكداً بأي حال) ولكنه يزيد من صعوبات موظفي الوزارات الذين يحاولون إيجاد مسلك تنفيذي مشترك لبرامج الميدان التي هي على درجة من التباين لا تسمح بمعاملتها معاملة متشابهة .

مراجع مختارة

- Anderson, E.H., and G.T. Schwenning, *The Science of Production Organization* (New York 1938).
- Barnard, Chester I "Organization and Management (Boston, 1948).
- Dennison, Henry S., *Organization Engineering* (New York, 1931).
- Dimock, Marshall E., *The Executive in Action* (New York, 1945), Chap. 14.
- , "The Place of Organization in Institutional Development," in C.B. Joeckel (ed.), *Current Issues in Library Administration* (Chicago, 1938).
- Edelman, Murray, "Governmental Organization and Public Policy," *Public Administration Review*, Vol. XII (Autumn, 1952).
- Fesler, James W., *Area and Administration* (University, Ala., 1949).
- Frischknecht, Reed L., "The Democratization of Administration: The Farmer Committee System," *American Political Science Review*, Vol. XLVII (September, 1953).
- Gaus, John M., "A Theory of Organization in Public Administration," in John M. Gaus, Leonard D. White, and Marshall E. Dimock, *The Frontiers of Public Administration* (Chicago, 1936), Chap. 5.
- Gulick, Luther H., *Administrative Reflections from World War II* (University, Ala., 1948).
- , and L. Urwick (eds.), *Papers on the Science of Administration* (New York, 1937).
- Learned, E.P., and others, *Executive Action* (Boston 1951), Chap. 9.
- Leighton, Alexander, *The Governing of Men* (Princeton, N.J., 1946). Pt. II.
- Lepawsky, Albert (ed.), *Administration: The Art and Science of Organization and Management* (New York, 1949), Pt. II..
- Mayo, Elton, *Social Problems of an Industrial Civilization* (Boston, 1945).

- Mooney, James D., *The Principles of Organization* (New York, 1947).
- , and Alan C. Reiley, *Onward Industry The Principles of Organization and Their Significance to Modern Industry* (New York, 1931).
- Seckler-Hudson, C. (ed.), *Processes of Organization and Management* (Washington, D.C., 1948).
- Simon, Herbert A., *Administrative Behavior* (rev ed., New York, 1957).
- , and others, *Public Administration* (New York, 1950), Chap. 4-7.
- Truman, David B., *Administrative Decentralization* (Chicago, 1940).
- Urwick, L., *The Elements of Administration* (New York, 1943).
- , *Patterns of Organization* (Manchester, England, 1946).
- Warner, W. Lloyd, and J.O. Low, *The Social System of the Modern Factory* (New Haven, Conn., 1945).

علاقات الخط والمشورة

يختص التنظيم بالتشكيل لأن الإدارة تهتم بالعلاقات . وقيام علاقات سليمة في داخل المنشأة يعتمد الى حد كبير على نوع التنظيم الذى يتجه . ومن بين العلاقات الكثيرة التى تحدث داخل المنشأة تعتبر العلاقة بين العمل التنفيذى والعمل الاستشارى أساسا لجميع العلاقات الأخرى .

المشكلة :

تعرف الوحدات الخطية في الإدارة بأنها تلك التى تنهض بالعمل الأساسى للمنشأة مثل تشغيل محطة قوة في خزان بونيفيل أو خط تجميع سيارات في ديترويت . والوحدات الاستشارية من ناحية أخرى هى تلك التى تقدم خدمات متخصصة في مجالات القانون والمالية والأفراد والبحوث والتخطيط والعلاقات العامة - إذا اقتصرنا على أكثر أنواعها أهمية - في كل من قطاع الأعمال والقطاع الحكومى - ومازال ماينبغى أن تكون عليه العلاقات بين هذين النوعين من النشاط موضوع جدال منذ أمد طويل الى درجة أصبح معها علماء هذا الموضوع يميلون الى الاعتقاد بأن المواءمة الصحيحة بين الخط والمشورة تشكل ناحية من أصعب مجالات الإدارة .

وكان من الشائع القول بأن النشاط الخطى هو التنفيذى ، وأنه يحتكر السلطة والأمر ، وأن العمل الاستشارى لا يتعدى النصيحة والتيسير ، ولا يجوز له التعبير عن آرائه الا من خلال التنظيم الخطى . ومثل هذا التمييز يعكس العقيدة العسكرية التى تتمسك بأن « الخط » له الأهمية الكبرى وتتمسك أيضا بقيام قائد واحد في كل قيادة وباتصال كل مرعوس برئيس واحد معين . ومن أجل ذلك نظر الكتاب حينئذ الى علاقات الخط والمشورة على أنها تكاد تكون في جملتها أحد مظاهر التنظيم الرسمى . وقيل ان « من الممكن وصف التنظيم الاستشارى على أنه تنظيم مخصص للتأمل والتفكير كما أن التنظيم الخطى مخصص للتنفيذ » (١) . واعتقد آخرون

(١) أوليفر شيلدون : فلسفة الإدارة « لندن ١٩٢٢ » ص ١٢٠ .

أيضا أن لفظ « وظيفة المشورة » يعتبر من مكونات التنظيم الرسمي ويقصد منها تمييز الوظيفة التي تقتصر على المشورة عن تلك التي تتضمن الحق المتدرج في إصدار الأمر (٢) .

وقد حدث تغير عميق في التفكير عن العلاقة بين الخط والمشورة منذ الوقت الذي سادت فيه هذه المعتقدات . وبخاصة في الدوائر الحكومية حيث كانت الحاجة شديدة جدا إلى التغير . ويبدو أن الهوة السحيقة التي تفصل بين الوظيفتين قد طفت على فائدتها حتى في التنظيم العسكري (٣) . وكما حدث التعديل في العقائد العسكرية الجامدة في أنحاء الحكومة فقد حدثت انتغيرات أيضا في الفكر والممارسة في منظمات الأعمال . ويشرح «ليبافسكي» المفهوم الجديد قائلا : ان « المشورة والخط أحاديان لا يرتبطان بعلاقة رياسة للمشورة على الخط ، ولكنهما يعملان في مستوى أعلى للسلطة والمسؤولية ويخضعان معا للرئيس التنفيذي » (٤) .

فما هو سبب هذا التغير في الاتجاه ؟ من الطبيعي أنه مادامت السلطة قد اعتبرت فردية ومركزة أكثر منها جماعية وموزعة أن نفترض في موظفي التنفيذ أنهم يحتكرون السلطة . ولكن عندما بدأ الإدراك - وهذا الإدراك أخذ في التزايد - بأن السلطة مسألة تأثير أكثر منها مسألة أمر ، فقد أصبح واضحا أن العمل التنفيذي والعمل الاستشاري يتدخلان في عمليات من مستوى التخطيط ومستوى التسيير - ورغم أن كلمات « السلطة » والأمر و « الرقابة » ما زالت تستخدم إلا أن مدلولاتها لا تحمل نفس التحكم الذي كانت تعنيه من قبل بسبب شيوع الاهتمام حديثا بالتعاون وعمل الفريق . وسبب آخر لتغير الفكر هو تزايد الحاجة إلى تقسيم أكثر دقة للعمل والتخصص ، وهذا يزيد بدوره من أهمية عمل المشورة بسبب كبر حجم مؤسسات الأعمال والمؤسسات الحكومية الحديثة . إذ يصبح العمل الاستشاري في البرامج التي تتسم بالتخصص والتنوع عنصرا لاغنى عنه في الإدارة الموحدة والمتوازنة . وعلى ذلك فإنه بتضاعف عدد موظفي المشورة بسبب تنوع أعمالها فإن بعض هذا العمل يتداخل مع أنواع من الوظائف كان ينهض به تقليديا موظفو التنفيذ . وعندما فصل إلى هذا الحد فإن

(٢) جيمس مونى ، آلان دايلي : كتاب الصناعة تتقدم (نيويورك ١٩٦١) ص ٦٣ .

(٣) الإدارة - في علم التنظيم والإدارة تحرير ألبرت ليبافسكي (نيويورك ١٩٤٩)

ص ٢٩٨ راجع أيضا الفصل الذي كتبه بعنوان « التنظيم الخطى والاستشارى » .

(٤) المرجع السابق ص ٣٠٧ .

العمل الاستشاري يصبح الى درجة ما مزيجاً من النشاط المباشر وغير المباشر ويتضمن النصيحة كما يتضمن التوجيهات لموظفي الخط . ويندر في التطبيق أن توجد وظيفة خالصة تقتصر على أحد النوعين ، بل الأكثر شيوعاً أن تكون مزيجاً مشوقاً ومتعباً منهما في أكثر الحالات .

ولما كانت طرق التمييز القديمة بين الخط والمشورة تبدو غير صالحة الآن فإنه قد يحدث بعض الخلط فيما يتعلق بالنشاط التوجيهي والرقابي لوحدة المشورة . ويحاول بعض المنفذين تبسيط المشكلة بالقول بأن أي جماعة تصدر توجيهات تعتبر وحدة خطية . ولكن لما كانت كل من الوظائف الاستشارية والتوجيهية تكاد تشملها دائماً مجموعة واحدة فإن التعريفات الدقيقة أقل فائدة من تفهم العلاقات الانسانية المعقدة ، ويقول مؤخر كتاب العمل التنفيدي : انه يبدو « أن بعض الارتباك والاحتكاك الذي يحدث بين موظفي الخط والمشورة قد نشأ لأن كلا من المجموعتين في بحثهما عن مرشد للسلوك قد اتجه الى التعاريف أكثر من اهتمامهما بالموقف الذي كانا يعملان فيه . ولا يفيد في ذلك الدوران حول التعاريف » (٥) .

وقد وجدت نفس هذه المجموعة من الباحثين في أحاديثها مع المنفذين في قطاع الأعمال عن « مشكلاتهم الانسانية » أن كلا منهم ذكر الصعوبات في علاقة الخط والمشورة . والأسئلة التي كانت تطرح كثيراً هي : هل يحدث دوماً أن تعمل وحدات للخط والمشورة معاً كما ينبغي أن يعملأ ؟ وهل ينبغي أن تكون الخدمات الاستشارية مركزية ؟ ومتى ينبغي أن تنشأ وظائف استشارية جديدة ؟ وهل ينبغي أن تشكل لجنة ادارة تضم كبار الموظفين من الخط والمشورة ؟ ومن الصعوبات التي ذكرت حالة موظف الخط الذي لم يطلب النصيحة أبداً من مستشار رئيس الشركة أو من أي قسم للمشورة ، وحالة رئيس قسم مشورة يحاول بسبب فرط حماسه لتوظيفته أن يفرض آراءه على غيره من المديرين ثم حالة رئيس القسم الذي وافق دون اكترات في اجتماع على أن يتخذ ماقرره جماعات الخط والمشورة معاً ثم لم يتخذ أي شيء من ذلك وحالة موظف المشورة الذي كلفه رئيسه بأن ينقل أمراً الى مدير مصنع مروعس ولكنه غير الأمر ، لأنه لم يوافق عليه . والمدير الذي أنشأ ادارات مشورة ولكنه استخدمها كأجهزة اشراف وما يترتب على ذلك من احتكاك في كل مكان (٦) .

(٥) ليرنت ، أولريخ ، يوز العمل التنفيدي (بوسطن ١٩٥١) ص ١٥٨ - ١٥٩ .

(٦) المرجع السابق ص ٧ ، ١٥٥ .

ونقطة أخرى تساعد على تأكيد أهمية هذا الموضوع . فهناك اتجاه فى الجامعات الى تدريب خبراء فى موضوعات مشورة محددة مثل ادارة الأفراد والمالية والقانون وغير ذلك . ومثل هذه الوظائف جزء من تشكيل كل منظمة من أى حجم ، ومن السهل اعطاء المعلومات عنها فى مناهج مترابطة فى الإدارة العامة أو إدارة الأعمال . وعلى ذلك يعد عدد غير متوازن من المديرين جامعيًا فى الأعمال الاستشارية ويشجعون على دخول هذا المجال ويكسبون سريعًا اهتمامًا شديدًا به ، ومن ثم فإن خبراء العمل الاستشارى - شأنهم شأن أصحاب المهن بصفة عامة - يضحون أهمية عملهم من حيث قيمته وأثره واستقلاله بما يتجاوز كثيرا التقدير العادل بالنسبة للموقف الإدارى جميعه . وهذا لايعنى أنه ينبغي تقلييل الاهتمام بالتدريب للوظائف الاستشارية ، ولكنه يعنى أنه ينبغي أن ينال العمل التنفيذى اهتماما مساويا على الأقل ، وأن يشجع النابهون من الطلبة على الالتحاق بالعمل التنفيذى مباشرة ، أو أن يستخدموا الوظيفة الاستشارية كنقطة انتقال اليه .

ولم يوصف الخطر الكامن فى المبالغة فى الوظيفة الاستشارية بخير مما ذكر فى مقال كتبه « ويلارد ن. هوجان » بأن الانهماك فى الميزانيات وتطبيق الحدود والقيود المختلفة الأنواع «يكافئ» السلبية فى الإدارة العامة، والواجب أن يتحمل جهاز التنفيذ أقصى مايمكن من المسئولية عن التنسيق والتخطيط تمثيا مع « المبدأ الأساسى فى الإدارة بأن يصاحب كل مسئولية وظيفية معينة سلطة مقابلة لها » ويستمر هوجان « فى القول بأنه يجب ألا تنغمس الإدارة فى تفاصيل الوظائف الاستشارية الدقيقة . » وتقدم لنا الخدمات المركزية وأنواع الرقابة التى تمارس عن طريق الميزانية وشئون الأفراد مثلا سينا عن الانشطار فى التفكير التنظيمى عندما يصبح التحكم فى العمليات منفصلا عن توجهات السياسة وتنشأ من ذلك مصالـح متنافسة معها « (٧) » .

وأخيرا ينبغي أن يقال ان العلاقة بين الخط والمشورة قد عولجت بطريقة مختلفة فى قطاع الأعمال عنها فى الحكومة ؛ فقد كان على وظيفة المشورة فى الصناعة أن تحارب عن وجودها بينما كان الأمر فى الحكومة على العكس من ذلك ، اذ يحتل موظفو المشورة فى بعض الأحيان بقدر كبير من السلطة من نوع غير سديد . فإن شدة الحاجة الى المساءلة فى الحكومة عن طريق أجهزة

(٧) ويلارد هوجان « انجاء خطير فى الحكومة » مقال نشر فى مجلة الإدارة العامة (حيف ١٩٤٦) - ٢٢٥ - ٢٢٦ .

الرقابة المركزية مثل ادارات الميزانية ولجان الخدمة المدنية هي السبب الواضح في أن وظيفة المشورة أصبحت بهذه القوة في الادارة العامة ، ولكن هذا ليس مبررا كافيا ؛ اذ يمكن أن تتحقق المسألة العامة بطرق أخرى دون مخالفة المبادئ الادارية والعلاقات الانسانية التعاونية . ومن حسن الحظ أن المشكلة في طريق الحل بسبب ما يحدث فعلا من أنه في كل من محيطى الأعمال والحكومة يبدو نمط من التوازن بين أنشطة الخط والمشورة في الظهور (٨) .

وإذا سلمنا بأهمية العلاقة بين الخط والمشورة ، وافترضنا أنه قد حدث بعض التقدم في كل من الحكومة وقطاع الأعمال نحو ازدياد التوافق في هذه العلاقة ، فما هي المجالات الحساسة التي تستحق اهتماما خاصا في هذا الفصل ؟ أولها هو التساؤل عن مكان الحد الفاصل بين العمل التنفيذي والاستشاري إذا كان ينبغي أن يوجد مثل هذا الفصل ، وثانيا هل توجد وسائل يحدث بها توافق أقوى في العمل بين الوظيفتين ، وأخيرا فإن هناك آثارا للتكامل التنفيذي والمركزية في الحكومة .

الحدود السليمة بين الخط والمشورة :

إذا كان رسم الحد الفاصل بين وظائف الخط والمشورة هو ببساطة مسألة تحديد نوع العمل الذي ينبغي أن يسند لكل فئة بنوع من الطرق التحكيمية فإن المسألة تكون أبسط مما هي عليه . ولكن ليس من الممكن وجود هذا الفصل الرسمي لأن حجم وتعقيد المنظمات الحديثة جعل من الضروري ابتكار فئات ثم فئات فرعية إذا اقتضى الأمر لتصنيف مختلف الخدمات التي ينهض بها موظفو المشورة . وقد زاد الاتجاه لأن يختفى أحد أنواع النشاط في الآخر نتيجة لما حدث من انتشار في المسميات والوحدات . كما أن السمات المشتركة لكلا النوعين من الوظائف تصبح أكثر وضوحا بينما تتزايد الصعوبة في وصفها في جانب أو آخر من الخط الفاصل .

وأبسط أنواع العمل الاستشاري في قطاع الأعمال هو عمل المساعد الفرد للرئيس التنفيذي ، وقد يكون هذا الفرد سكرتيرا خاصا أو مساعدا شخصيا أو مستشارا في ناحية ما وهو يقع عادة خارج خط السلطة . ولنفترض أن المفرد الخطي يرى أنه يحتاج الى اثنين ، أو زبنا ثلاثة ، من هؤلاء المساعدين حينئذ تبدأ العلاقة بين الخط والمشورة تتعمد لأنه إذا أمضى

المنفذ الوقت المناسب الكافي في مقابلة جميع المساعدين الثلاثة فسوف ينقص ذلك من وقت مقابلاته مع الموظفين التنفيذيين الذين يتصلون به مباشرة . وعلى ذلك فإنه يتوقف عند هذا الحد عن الاستمرار في زيادة موظفي المشورة ب مكتبه ، فإذا كانت هناك ضرورة لزيادة موظفي المشورة فإنه ينشئ وحدة في مستوى الأقسام . فإذا ما زاد التوسع في المنظمة بحيث أصبحت تتطلب معونة أكبر من وظائف المشورة ، فإنه ينشئ حينئذ أقساما مستقلة على أساس وظيفي لشئون الأفراد والشئون القانونية والعلاقات العامة وغيرها ولكل منها رئيس .

وعندما نصل الى هذه المرحلة من النمو فإنه يندر أن يكون من المستطاع وصف أى وظيفة للمشورة على أنها لا تتعدى ببساطة اعطاء النصيحة وإثارة تفكير المنفذ وكشف الحقائق أمامه أو المساعدة في عملية التخطيط ؛ إذ أنه بالإضافة الى اسداء النصيحة أخذت أقسام المشورة الآن تقوم بأعمال تختلط مع أعمال التنفيذ بما في ذلك اعطاء أوامر مباشرة في خط السلطة . فالإدارة المالية تقوم بوظيفة المشورة في ابتكار طرق أفضل في محاسبة التكاليف ولكنها أيضا تقوم بوظيفة تنفيذ وهي إمساك الدفاتر ورفض فواتير الصرف . كما يقوم قسم شئون الأفراد بوظيفة مشورة هي تقديم النصيحة للرئيس التنفيذي في كيفية الارتفاع بالروح المعنوية ولكنه يدير أيضا نظام ترتيب الوظائف وتقدير الكفاية واحتياجات التأمين الاجتماعي ونظام التقاعد . ويقدم القسم القانوني المشورة في طريقة النهوض بالعمل في إطار القانون وفي نفس الوقت يباشر الدعاوى أمام المحاكم . كما يقدم قسم العلاقات العامة النصيحة لموظفي التنفيذ في كيفية اسعاد العمال والمساهمين ، ولكنه في نفس الوقت يدير حملة تتكلف آلاف الدولارات من الاعلانات عن طريق الصحف والاذاعة الصوتية والضيئية وغير ذلك .

يبد أن الأمر لا يوقف عند أقسام المشورة الوظيفية الكبيرة . إذ سرعان ما نحتاج المنشأة النامية الى مساعدة المشورة في جميع مستويات التنفيذ في الرياسة ، وفي الميدان في مستوى الإدارة ، وفي المستويات الأدنى . وبعض من أعمال المشورة هذه تتحول لتصبح من عمل الأقسام بالطريقة التي وصفناها من قبل ، وبعضها يضم فردا أو اثنين لهما صلات أفقية بأحد موظفي التنفيذ ، وبذلك يكون لهما رئيسان : المنفذ الخطي الذي يخضعانه والخبر في مجال نشاطهما في المستوى الأعلى من البرنامج . ولأن الإداريين رجال عمليون فانهم يوجدون مساعدا المشورة عادة عندما يحتاجون اليها

ولا يشغلون أنفسهم بنظريات التنظيم كما يمثلها الرسام في خرائط التنظيم الرسمي .

ومع التوسع في العمل الاستشاري وجلت فروق في ممارسته بين قطاع الأعمال والحكومة ينبغي ملاحظتها . فالعمل الاستشاري في قطاع الأعمال أكثر انتشارا نسبيا في جميع أجزاء المنشأة منه في الحكومة حيث الاتجاه الى تركيزه في القمة في مكتب الرئيس الأعلى . كما أن الوظيفة الاستشارية في قطاع الأعمال ترتبط ارتباطا وثيقا بعمليات التنفيذ ، والنشاط الاستشاري في الحكومة (وبصفة خاصة في الحكومة الاتحادية) هو في الأغلب نشاط منفصل .

ويمكن بسهولة فهم أسباب انتشار وظائف المشورة استنادا الى هذه الخلفية . فهناك فرق رئيسي بين عمل موظفي المشورة الاستشاري والعمل الذي يؤدي خدمة تتضمن قدرا معينا من المتابعة والتنفيذ ، ولكن كلا العاملين يمكن أن يؤدي بالنسبة لنفس الموضوع وفي نفس اللحظة . وقد ميز « ليونارد هويت » بين الوظيفة الاستشارية الأصلية والوظيفة الاستشارية المساعدة بأن الأخيرة خدمة تسهيل ترتبط ارتباطا أوثق بتسلسل الأمر ، ولكن الفرق مرة أخرى أقرب الى طبيعة العمل المؤدى منه الى تشكيل الوحدة التي تنهض به . ويستخدم جون جاوس فقرة « خدمات المشورة الفنية المساعدة » ليصف خدمة التسهيل . وقد توصل پول هولدن ، لونسبري فيش ، هوبرت سميث بعد دراسة مستغرقة جادة لتشكيل الإدارة العليا في ٢٦ مؤسسة أعمال أمريكية الى تحديد أربعة أنواع من هيئات المشورة تشمل : الرقابة ، والخدمة ، والتنسيق ، والمشورة ، ويفلب أن تنهض وحدات تسمى رسميا وحدات مشورة بجميع هذه الوظائف الأربع في كل من قطاع الأعمال والحكومة^(٩) .

وكلما كبرت المنشأة وزاد التنوع في نشاطها تنوعت وظائف المشورة فيها ، وزادت أهمية ملء الفرج بين منظمات الخط الرسمية ومنظمات المشورة الرسمية لأن كفاية المنشأة يعبر عنها غالبا بالمهارة في توفير الأنسجة التي تربط بين أجزاء التنظيم . وإذا تقمنا في المقارنة التشريحية خطوة

(٩) ليونارد د . هويت « بعض نواح عامة في التنظيم » مقدمة في دراسة الإدارة العامة (نيويورك ١٩٣٩ ص ٤١ - ٤٢) ، جون جاوس « الوظائف الإدارية العامة » عمر الخطه جزء ٢ (يناير ١٩٣٧) ، پول هولندن - لونسبري فيش - هوبرت سميث تنظيم ورقابة الإدارة العليا (بالو ألتو - كاليفورنيا ١٩٤١) .

أخرى فإن التسميع الربط يبدو غالبا أكثر قدرة على أحداث الفاعلية والنهوض بالعمل بسهولة عن التركيب المظني الذي تستند اليه ، وهذا هو السبب في أن وظيفة المشورة تزيد مع التوسع في البرنامج ، وأن الكثير من الخطأ ينتج عندما يسمح للنظريات والتعاريف الرسمية بأن توقف تطور وظيفة المشورة عندما تخضع هدفا مقيدا ، وفي بعض الأحيان يجب أن يكون الاهتمام بالحقيقة أكثر من الاهتمام بالنظرية .

العمل الاستشاري في مستوى المصلحة :

حتى نتفهم العمل الاستشاري في مستوى المصلحة نسوق مثلا للتوضيح فَنأخذ إحدى الإدارات الصغيرة في واشنطن لأنها تمثل مئات من الأجهزة التي تعمل في الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات والحكومات المحلية . ولرئيس هذه المصلحة ميزانية سنوية مقدارها ١٠ ملايين دولار ويستخدم في برنامجه نحو ستمائة شخص . كما أن له مساعدا مسئولاً عن كثير من الأعمال الإدارية التفصيلية بحيث يتفرغ الرئيس للتخطيط والتنسيق عندما تظهر مشكلات خاصة وللتصرف في أمور السياسة . وأقرب المساعدين الاستشاريين من الرئيس يسمى المساعد الإداري ، وهو مختص بالميزانيات وشؤون الأفراد ومسائل التنظيم . ووظائف هذا الرجل استشارية في جزء منها وتنفيذية في جزء آخر . وهو يقدم المشورة لرئيسه رؤساء الأقسام في المصلحة في مسائل التنظيم والإجراءات والمالية والأفراد ، ولكنه فضلا عن ذلك يقوم أيضا بتنفيذ التعديلات التنظيمية وإعادة ترتيب الوظائف بناء على تعليمات من رئيس المصلحة تدفع في جميع أجزائها وغير ذلك .

وإذا ما خططت العلاقات تخطيطا سليما فإنه يندر أن يحس أفراد أي جهاز بازدواج الوظائف التي ينهض بها المساعد الإداري ، أو أن يعلموا متى يحدث التحول من النشاط الاستشاري إلى النشاط المساعد . ومادام المساعد الإداري يلقي تأييدا من رئيس المصلحة ، وما دامت سلطته قد اتضحت : ومادامت علاقات التعاون في العمل مستمرة ، فإن التفرقة الرسمية في الوظيفة لا يهتم بها . كما أن من أهداف الإدارة العليا الناجحة أن تحقق حالة من الاستقرار الطبيعي .

وهناك وظائف استشارية اضافية في مستوى المصلحة هي وظائف مدير المكتب الذي يختص بالمشتريات الصغرى والنقل ووحدة الآلة الكاتبة، وكذلك قسم الاحصاء الذي يزود باستمرار رئيس المصلحة ورؤساء الأقسام بنوع البيانات التي يتطلبها نوع العمل اليومي في هذه المصلحة ، ثم موظف

العلاقات العامة الذي يعنى بمتطلبات مكتب واشنطن وشرف اشراف فنيا، ولكنه ليس اشرافا مباشرا على عمل موظفى العلاقات العامة فى ثلاثة مكاتب اقليمية . و أخيرا هناك أربعة موظفين استشاريين يقدمون النصص لرؤساء الأقسام فى البرامج التنفيذية الكبرى ، وهؤلاء الأفراد خبراء فى تخصصاتهم كان يكون أحدهم طبيبا ، والآخر باحثا اجتماعيا .

ويكاد يمثل هذا أقصى العمل الاستشارى فى مكتب واشنطن من هذه المصلحة . ومن الوظائف الاستشارية الأخرى - المشورة القانونية والمالية والحاسبية : والنواحى العامة فى شؤون الأفراد ، وشراء السلع بالجملة وما أشبه ذلك - وكل هذه وظائف تنهض بها وحدات استشارية على مستوى الوزارة عن طريق علاقة تعاونية مع المصلحة ويعنى بها عادة المساعد الإدارى .

والوقف شبيه بذلك فى مكاتب الميدان التابعة لهذه المصلحة الا فى أن حجم المكاتب المفردة أصغر والمساعدة الفنية أقل أيضا . وفى كل من المكاتب الإقليمية الثلاثة على سبيل المثال يكون للمدير الإقليمى مساعد إدارى ، مدير مكتب وموظفو علاقات عامة ، وإحصائى . فضلا عن ذلك ينهض المساعد الإدارى بكثير من العمل التنسيقى الاستشارى ، وبذلك يجمع بين العمل التنفيذى والاستشارى فى هذا المستوى . وينهض بالعمل الاستشارى المقابل فى المكاتب المحلية المدير المحلى ، أو مساعد للمدير ، أو سكرتير المدير . ويتوقف ذلك على حجم المكتب وعبه العمل .

وعلى ذلك فوظيفة المشورة فى مصلحة عادية يتوزع فى جميع أرجاء التنظيم ولكنها تركز بين أفراد قليلين فى القاعدة حيث إمكانيات العمل المباشر أكثر منها فى القمة التى يكون الاهتمام فيها بالتخطيط والتنسيق وحيث تتطور مختلف وظائف المشورة المتخصصة الى درجة كبيرة .

العمل الاستشارى فى مستوى الوزارة :

ربما كان اهتمام وزارة الزراعة فى واشنطن بوظيفة المشورة فى الإدارة يرجع الى أنها بالغة الضخامة واسعة الانتشار تقوم بعمليات على درجة كبيرة من التنوع بدرجة تفوق أغلب الهيئات الحكومية الأخرى ، ولذلك فإنها تقدم توضيحا هاما للتنظيم الاستشارى فى مستوى الوزارة . والجزء الأول من هذه القصة يقع فى فصلين من دراسة قام بها جاوس ، وللكوت عن هذا الجهاز الضخم ، وكذلك فى مقال كتبه بول ألبى عنوانه « التنظيم حول

الوزير في وزارة اتحادية كبيرة « (١٠) » وقد كان إبليس مساعدا لوزير الزراعة في الوقت الذي قام فيه كل من جاوس وولكوت بالدراسة ، ثم أصبح وولكوت نفسه مساعدا للوزير في الوقت الذي تمت فيه الدراسة . والترتيب القانوني الذي تلا تحويل موظفي المشورة سلطات كبيرة مشروح في الفقرة التالية : « من الضروري أن تمر أغلب الشؤون التنفيذية التي توجه للوزير ان لم تكن جميعها على موظفي المشورة العامة ؛ اذ لا يكفي وقت الوزير لأن يعطى عناية مناسبة لجميع أو حتى أكثر المسائل أهمية ، فهناك أوامر ومذكرات وخطابات لاهصر لها وأوراق أخرى تتطلب توقيعه ؛ كما أن سجلات الأقوال وتوصيات الميزانية تخضع لما يجريه من مراجعة كما تحتاج مسائل رسم السياسة والتنظيم الى عنايته ، وفوق ذلك فإن هناك أعباء بالغة تفرضها متطلبات رئيس الجمهورية والمجلس النيابي والحزب السيامي وجماعات أصحاب المصالح والمنظمات والأفراد على وقت الوزير » (١١) وتشكيل موظفي المشورة العامة في وزارة الزراعة آنذاك شمل وكيل الوزارة ، ومساعد الوزير وأربعة مساعدين للوزير ، وعددا آخر يرأس هيئات المشورة التي تختص بالشؤون المالية وشؤون الأفراد وأمور أخرى ، واختار عدد من الموظفين منتدبون من الهيئات التنفيذية الأخرى ويعملون من وقت لآخر بصورة استشارية . وربما كان أكثر هؤلاء جميعا أهمية مساعدي الوزير الأربعة . لأنهم يحتلون مكتبه الخارجى ، وهم الصق به في الاتصالات اليومية من الذين يعدون عنه . وعمل موظفي المشورة العامة هو تخفيف الضغط عن الوزير وتقييم كل موضوع في ضوء جميع علاقاته بالوظائف الداخلية المختلفة والسياسة العامة ، وكذلك تحديد ظروف كل حالة وتقديمها للوزير مشفوعة بتوصية عن التصرف فيها استنادا الى التحليل .

ومن الطبيعي أن تثير العلاقات في أى تنظيم تبعا لشخصية واتجاهات الرئيس التنفيذي ، والطرق التي وصفها جاوس ، وولكوت هي تلك التي استخدمها أحد وزراء الزراعة ، ولكن الواقع أن التقاليد والمتطلبات في

(١٠) جون م . جاوس ، ليون وولكوت كتاب الإدارة العامة ووزارة الزراعة في حكومة الولايات المتحدة (شيكاغو ١٩٤٠) ص ٢٨٩ - ٣٧٧ . وعنوان الفصل السادس عشر هو « موظفو المشورة العامة للوزارة » والفصل السابع عشر هو « الخدمات المساعدة في الوزارة » ومقال بول إبليس التنظيم حول وزير في وزارة اتحادية كبيرة « مجلة الإدارة العامة عدد (١١) (سيف ١٩٤٦) ص ٢٠٥ - ٢٢١ .

(١١) جاوس وولكوت المرجع السابق ص ٢٩٦ .

مؤسسة ما سوف تؤثر بمرور الزمن في طرق التنظيم وإجراءاته . وقد بلغ اهتمام وزارة الزراعة المستمر بوظيفة المشورة درجة فاقت في الحقيقة ما تفكر فيه أى مؤسسة أعمال ذات حجم مقابل كما زادت على اهتمام أغلب الهيئات الحكومية الأخرى - ويرجع السبب في هذا الى حد ما الى أن الوزارة ذات حجم كبير جدا حتى ان ميزانيتها السنوية في الفترة التي كانت موضع الدراسة تراوحت بين بليون وبلون ونصف دولار ثم تجاوزت خمسة بلايين دولار في سنة ١٩٥٧ .

وفي ظل الظروف التي وضعها جاوس ، وللكوت مارس موظفو المشورة في وزارة الزراعة قدرا كبيرا من التفوذ . وكان مساعدا الوزير الأربعة قادرين في واقع الأمر على أن يحددوا بأنفسهم طرقا معينة في العمل . ومن المعتاد أن يقرروا من الذي ينبغي أن يقابل الوزير وأى الموضوعات لا تبدو تستأهل عنايته ويدخل في ذلك إصدار تصريحات صحفية على لسانه . ويصل نفوذ مساعد الوزير الى أنه يستطيع تحديد وظيفة الوزارة والتقدير السليم لكل موضوع . وكان التمييز بين المشورة والخط واضحا بمدلول الواجبات والسلطة ، وكان هدف الوزارة هو الهدف الشائع في تطوير نشاطها .

فهل يتبرم رؤساء الإدارات من التوسع في وظيفة المشورة كما تنهض بها سكرتيرية الوزير ؟ يبدو - رغم عدم كفاية الشواهد - أن الاعتراض قائم بدرجة أكبر على التنسيق الذي تفرضه أقسام المشورة التي تقع بين الإدارات ومكتب الوزير منه على الإجراءات التي رسمت منذ زمان طويل عن المساعدين الاستشاريين للوزير ذاته . وعلى ذلك فإن التنسيق بين الإدارات الذي ينهض به رئيس قسم إدارة الأفراد مثلا كان أكثر عقبة في الطريق الى الوزير وأقوى من المصاعب التي يضعها موظفو المشورة في مكتبه الخارجى . وقد اتفق أبلبي في دراسته عن وظيفة المشورة أن المطلب الأول في رجل المشورة الممتاز هو سعة المعرفة والمقدرة - وبعبارة أخرى فلا بد له أن يتصف بالعمومية واتكار الذات وحب النامس والقدرة على الاندماج السريع مع أفراد الجهاز الذي يعمل فيه عندما يكون جديدا حتى يتجنب ما يتعرض له الشخص الخارجى من الغيرة ، كما يجب أن تتوافر فيه صفة معينة غير ملموسة تجمع بين سلامة النهج والحكمة .

ولابد أن يتصف موظف المشورة بالعمومية حتى يستطيع أن ينقل التفكير والعمل التخصصي الضيق الى معان أوسع تساعد الوزير على الاضطلاع

بوظيفة القيادة في داخل الوزارة وباعتباره عضواً في مجلس رئيس الجمهورية . وبالإضافة إلى ذلك فإنه لا ينبغي أن يسمح لمدير في ناحية استشارية معينة أن يتحكم في وظائف استشارية أخرى بل يظل كل مدير في نطاق خبرته ولا يجمع أى منهم قوة كبيرة . ومع أنه قد يعين رئيس لوظائف المشورة للتنسيق بينها أحياناً - كما حدث مثلاً في منتصف الخمسينيات في مكتب البيت الأبيض - فإنه يبدو أن أبلبي لا يميل إلى الأخذ بهذا في الهيئات المدنية . وإذا دعت حاجة إلى هذا المنصب في المستوى الوزاري فليس هذا إلا من أجل الاتصالات العرضية بين موظفي المشورة والمواضع بينهم ، ولكنه لا ينشئ طبقة بينهم وبين الوزير . ويقول أبلبي أن هناك خطة أفضل هي السعى لاكتساب موظفي المشورة « السمة الجماعية التي يكون نهجها الأساسي هو تقوية الاتصال العرضي » (١٢) . وبالإضافة إلى ذلك فإنه لا ينبغي ألّا لرجل المشورة أن يقتصب دور رؤساء الإدارات التنفيذية ، بل أن واجبه هو أن يؤلف بين نتائج عمله وعمل الإدارات التنفيذية ، وعليه أن يأخذ الفتح والمحدود من العمل ويرفع منه إلى مستوى السياسة العامة والإدارة العامة ويقوم بالتنظيم الاستشاري السليم حتى دون سلطة صريحة تسانده بهذه العملية في التركيب في حدود اقتداره إلى السلطة مستمداً قوته من المنطق .

ومع أنه قد يبدو أن وصف الوظائف في الدليل الإداري يحدد العلاقات بين الخط والمشورة بدرجة كبيرة من الدقة ، فإن الحقيقة هي أن الأفراد الذين يشغلون هذه الوظائف الموصوفة لا ينشئون تلقائياً مثل هذه العلاقات ، بل الأرجح أن يقودهم في هذا الاتجاه إداري ماهر . وبلاحظ مؤلفو كتاب العمل التنفيذي « أن أخطر ما تتعرض له مقدرة المنفذ الإدارية من اختبار يحدث في الطريقة التي يستفيد بها من مساعدة الوظائف الاستشارية » (١٣) وهنا أيضاً نجد وظيفة لا تظهر على خريطة التنظيم الرسمية ولكنها رغم ذلك وسيلة أساسية في العمل الناجح .

مساعدة المشورة للمستوى الأعلى :

تختلف حاجة الرئيس التنفيذي المسئول عن حكومة بأكملها إلى خدمات الحكومة - سواء أكان رئيس جمهورية أم حاكم ولاية أم رئيس مدينة - تبعاً لحجم تعقيد نطاق اختصاصه وتقاليد الحكم وعلاقاته مع الهيئة التشريعية

(١٢) أبلبي - المرجع المذكور ص ٢١١ .
(١٣) ليرت ، أولرخ ، ويوز المرجع المذكور ص ١٥٥ .

ومع مؤهلات واتجاهات شاغل المركز . ومع ذلك وكما أوضحنا في فصول سابقة (١٤) هناك في واقع الأمر حاجات معينة ترتبط بطبيعتها بالمركز ذاته لا بد أن تراعى على نحو ما حتى تسير الأعمال في طريقها .

والذى يتميز به رئيس حكومة عندما تقارن بينه وبين رئيس إدارة أو وزير في وزارة هي حاجته الى أعداد أكبر من الموظفين للقيام بالوظائف الاستشارية وذلك بسبب التنوع والزيادة في حجم العمل الذى يتطلب التخطيط والتنسيق . والكثير من هذه الحاجة يمكن أن تتكفل بها الوزارات القائمة وتغنيه منها بانتهاج إدارة حكيمة . فمثلا المشورة القانونية يمكن أن يقدمها النائب العام فى الحكومة الاتحادية وحكومة الولاية والإدارة القانونية فى حكومة المدينة . والمشورة فى شئون الأفراد من لجنة الخدمة المدنية أو من أجهزة الأفراد المركزية والمشورة فى شئون المشتريات من إدارة المشتريات المركزية والرأى التنظيمى من إدارة الميزانية أو من وزارة المالية المركزية وفى حالة الحكومة الاتحادية يطلب الرأى فى الشئون الخارجية وفى الاستعداد الحربى والأمور المماثلة من الوزارات التنفيذية النظامية التى تتولى هذه الشئون .

ومع ذلك فإن الرئيس التنفيذى مهما يحاول أن يستفيد من الوزارات القائمة فإنه يحتاج أن يكون الى جواره موظفون للرأى والمشورة . وتتصل هذه المشورة بموضوعات رسم السياسة والاعتبارات السياسية والتوقيت والعلاقات العامة وتنسيق التنفيذ والعمل الذى ينهض به مكتبه . وعلى ذلك فمن المعتاد أن ينهض رئيس الحكومة بالاختيار من بين من أطلقنا عليهم « العموميين » ممن يمتازون بالتعليم المكتمل والخبرة بحيث يستطيعون اسداء النصيحة السليمة عن موضوعات مختلفة . أما اذا أحاط الرئيس نفسه بالتخصصين فى كل موضوع يهتم به فإنه سوف يجد نفسه مشغولا بمستشاريه بدرجة لا تترك له الا وقتا ضئيلا يتصل فيه بالعالم الخارجى . وتحقيق التوازن ورسم الخط الفاصل بين موظفى الوزارة والمستشارين المباشرين هو اختيار للمقدرة التنفيذية وهو أمر يتزايد صعوبة كلما زاد حجم الحكومة وخاصة فى مستوى الحكومة الفيدرالية .

التقسيم السليم بين موظفى الخط والمشورة :

ولو أنه يبدو أن النقاش الذى قدمناه من قبل يشير الى أن العمل التنفيذى والعمل الاستشارى لا يختلفان كثيرا بعضهما عن بعض الا أنه

لا يجوز التماهى في هذا الاتجاه حتى نصل الى أنه لا توجد ثمة بينهما فروق تستحق الاهتمام ؛ إذ لا تؤثر كل أعمال المشورة في وظيفة الإدارة ولكن إذا حدث مثل هذا التأثير فإن على موظف المشورة أن يحرص على السير في الخطوط المرسومة وأن يقاوم الرغبة في « التأثير فيمن حوله » .

ولتوضيح هذا الخطر نذكر حالة موظف مشورة يفترض أنه يشترك مع عديد من الأقسام المختلفة في مؤسسة في تحضير منتج للبيع (١٥) . وكان هذا الشخص ميالا للتنفيذ المباشر ولا يؤمن بفائدة اتباع خطوط مرسومة في عمله إذا كان يستطيع أن يتجنبها . وقال عن نفسه : « ان لدى من الشجاعة والأقدام ما يجعلني أظن اني من طبقة رجال الإدارة العليا ، وهذا هو نوع العمل الذي أحاول أن أنهض به وأخطو اليه عن هذا الطريق ، والواقع أنه كان مخطئا الى درجة بعيدة في اتجاهه وفي سلوكه لدرجة أنه عزل نفسه عن رئيس القسم الذي كان يفترض أن يتعاون معه . فقد كان من طريقته مثلا أنه يعمل مع أفراد مرسومين تابعين لأقسام أخرى دون أن يحيط رؤسائهم بما كان يفعل . بينما حرص على احاطة رئيسه بما يفعل وأظهر مستوى عاليا من المقدرة والانجاز ولكنه توصل الى هذه النتائج بقوة شخصيته أكثر منه نتيجة قيامه بما يتطلبه وصف وظيفته . وعلى ذلك فإنه قد أرضى رئيسه ولم يرض رؤساء الأقسام الأخرى الذين اعترضوا بصفة خاصة على أنهم لم يعلموا عن أفعال مرسوميهم الا عن طريق نائب آخر للمدير .

وقد وقع موظف المشورة هذا في الخطأ عندما أهمل في توضيح الأمور والسير في الخطوط المرسومة وفي إيجاد اتصالات مع الموظفين التنفيذيين المسؤولين . كما أخطأ رئيسه أيضا لأنه علم بما يفعله وكان ينبغي له أن يرشده . ومع أن كلا منهما جنى ثمرة مباشرة إلا أن مقرر هذه الحادثة يلاحظ أنه « ليس من المنطقي أن نتنظر من الاختصاصيين الفنيين الذين لاتوافر لهم التجربة الإدارية الواسعة أن يقدروا حتما أهمية تكوين فريق العمل . ومع ذلك فقد كان ينتظر من كبار التنفيذيين الذين يهمهم الأمر أن يتفهموا وأن يتقدموا لاشباع هذه الحاجة دون تحطيم المبادأة والمقدرة » (١٦) .

والعبرة المستمدة من هذه الحالة تبرز أهمية وظيفة التعليم في الإدارة :

(١٥) ليرت ، اولرخ ، يؤد المرجع السابق ص ١٦٤ .

(١٦) المرجع المذكور ص ١٦٦ - ١٦٧ .

(وأخيرا فإن كبار المنفذين هم الذين يحددون نوع العمل الاستشاري الذي يستعينون به . فإذا استشاروا وزارات (أقساما) أخرى في المسائل المشتركة بينها فانهم يقدمون مثلا يحتذى . وإذا سألوا موظفي المشورة عما اذا كانوا تشاوروا مع الوزارات الأخرى فانهم يشجعونهم أيضا على التشاور . فسوف يهتم مرءوسهم بالتابع سبيلهم (١٧) .

ونجد الدليل على تأثير الكلمات فيما تدفع اليه من عمل . وعندما يقال انه ينبغي لموظفي المشورة أن يعملوا من خلال خطوط الاتصال - أى عن طريق موظف التنفيذ في خط السلطة - فان هذا المبدأ يؤيده التجربة ولا يحتاج إلى تبرير بالمقالة في التفرة في معاني الالفاظ .

مبدأ وحدة الأمر :

هناك مشكلة يتعرض لها كثير من الإداريين وهي كيفية تحقيق التعاون وعمل الفريق الذي يعتمد كثيرا على العلاقات غير الرسمية مع المحافظة في نفس الوقت على سلامة علاقات تنظيمية رسمية معينة حتى لا يعمل الناس للوصول الى أهداف متعارضة . وقد كان الحل التقليدي لهذه المشكلة هو تأكيد مبدأ وحدة الأمر بمعنى أنه لابد أن تكون السلطة النهائية في أى منظمة في كل مستوى من التسلسل الهرمي محددة بوضوح ومفهومة . الى هنا والأمور تسير في مجراها ، ولكن عندما نناقش كنتيجة لذلك فانه لا ينبغي أن يعطى أكثر من فرد واحد أوامر الى مرؤوس معين وأنه لا ينبغي أن يخدم أى فرد أكثر من سيد واحد وأنه لا يمكن الدفء الا عن التنظيم الحربي أو نمط شبيه به فاننا نجد حينئذ أن أغلب التجارب الواقعية تبعد عن هذه المعايير . وفي ظل نمط التنظيم الوظيفي الحديث حيث يلزم أن يصدر كل من موظفي الخط والمشورة التعليمات بين وقت آخر ويكون الاهتمام بالتعاون أكثر منه بالطاعة فانه لابد من تغيير الافتراضات القديمة .

والعمل الاستشاري هو الاسقاط المنطقي لمبدأ تقسيم العمل الذي يعتبر عاملا هاما في المنظمات الكبيرة . وكلما برز العمل الاستشاري ، وكلما استلزم الأمر تقسيمه تقسيمات فرعية ، زادت الهجمات على مبدأ وحدة الأمر . وعلى ذلك فان « الموقف المثالي هو ذلك الذي تتكامل فيه كل المعرفة الخاصة ومهارات أقسام المشورة وتوجه لتحديث تأثيرها في جميع مستويات

الإشراف . مثال ذلك أن لرئيس العمال مشكلات فى جميع القطاعات : أقسام الهندسة وجدول العمل والرقابة والعلاقات العامة . وتوجه كل القدرات التى تملكها جماعات المشورة عن طريقه الى العمال » وتبعاً لذلك فإنه لا مفر من أن يتلقى رئيس العمال أوامر من موظفى المشورة كما يتلقى من رؤسائه التنفيذيين المباشرين » ويعبر عن الحاجة الى تحويل المعرفة الى ممارسة بالرأى الشائع بأنه يمكن الحكم على إدارة الأفراد ذات الأثر من سلوك الموظفين خير من الاستناد الى معرفة موظفى المشورة » وعلى ذلك فالمشكلة الحقيقية » لاتتعلق بدرجة تحكم موظفى المشورة فى النشاط التنفيذى ولكنها مشكلة الحصول على النتائج التى تتضمن مهارات موظفى المشورة عن طريق التنظيم الخطى » (١٨) ، وبذلك فإن نشاط المشورة يتناسب مع النشاط الخطى فى كثير من النقط فى المنشأة ، ولا بد أن يعدل مبدأ وحدة الأمر حتى يناسب الظروف الواقعية التى تنتج .

ومع ذلك فإنه لا ينبغي إهمال المبدأ ، بل الأحرى أن تصاغ نتائجها وتذاع بعناية أكبر . فالإدارى الخبير يعلم أنه لا بد أن يتولى شخص ما الرئاسة . وأن التوجيه المتعدد لا يكون فى أحسن حالاته الا توجيهها مرتبكا وأن الخطوط الواضحة فى العلاقة والسلطة والتنظيم أمر لا غنى عنه للتعاون الناجح . والا كانت الاشارات غير واضحة وتعارضت الخطوط وتعذر سريان الاتصال السليم بين جميع أجزاء البرنامج . كما لا يمكن تجميع جميع العناصر الضرورية لانجاز عمل موحد فى مكان واحد . ولما كان المزاج الحديث وقد تأثر بفلسفة العلاقات الانسانية يعارض » الأمر » ، فقد يكون الحل هو الأخذ باقتراح مارى باركوفوليت وأن نستبدل بوحدة الأمر »وحدة التوجيه» التى لاتمنى أكثر من أنه لا بد أن يوجد فى كل منشأة سلطة اقرار تتركز فيها كل الاتصالات ويمكن أن يحدث فيها تسيق كامل .

تحقيق التعاون بين الخط والمشورة :

لاحظنا من قبل أن الأغلب أن يقع التعارض أكثر مما يحدث التعاون نتيجة للعلاقات بين الخط والمشورة فى كل من تنظيمات قطاع الأعمال والقطاع الحكومى . فنجد مثلاً أن الموظفين التنفيذيين فى الحكومة الاتحادية يستأثرون مما يعتبرونه تدخلا فى شئون رسم السياسة والإدارة الداخلية من ديوان المحاسبة العامة وإدارة الميزانية ولجنة الخدمة المدنية . ويتضح

شيوع المشكلة في الإدارة الخاصة في النص على أن « رجل التنفيذ لا يتلقى النصيح من مساعد استشاري للرئيس أو من إدارة مشورة (١٩) » . وهذا الاتجاه في المقاومة الفريزية التي تتركب من خليط من التقليد والمادة والطقوس يعتبر نفسيا وإداريا . فكيف يمكن أن نتصرف في شأنه ؟

من الممكن أن نبالغ في تبسيط الصعوبة والعلاج كليهما ، ورغم ذلك تبدو نقط معينة واضحة ، إذ تنشأ المشكلة النفسية عندما يؤكد الموظفون التنفيذيون أهمية عملهم وينتقصوا من أهمية عمل وحدات المشورة وهو مظهر يخلق شعورا بعدم الاطمئنان والفور عند موظفي المشورة ونتيجة لذلك يتخذون موقف الهجوم الصريح . وعلاج هذه المشكلة هو العمل على أن يفهم كل فريق الدور الذي لاغنى عنه من عمل الفريق الآخر وتأكيد الترابط التام بينهما .

ويقول جاوس ، ولوكوت « انه ينبغي أن يتصف أفراد المشورة العامة بانكار الذات ، والا تكون لهم اطماع بالمعنى الشخصى الضيق ، في حين يطعمون كل الطمع في انجاز العمل على أحسن وجه للوصول الى حل المشكلات وتحقيق النتائج . ولا يطلبون لأنفسهم من السلطة غير سلطة الفكر التي تستند الى خبرتهم وفاعليتهم في اكتساب القبول (٢٠) وتنطبق هذه العقيدة السليمة كذلك على موظفي التنفيذ وتتفق مع الفلسفة الادارية لرجال أمثال أوردواي تيد وشستر برنارد اللذين لاحظا أن السلطة تعتمد على التأثير أكثر مما تعتمد على الأمر . وفي نفس الوقت فإنه ليس من المحتمل أن يأخذ الإداريون بانكار الذات . كما أنه اذا كان من سمات الموظفين التنفيذيين في البيئة الأمريكية الرغبة في النجاح أو الانتصاف بذلك فليس من المنطق إذن أن ننتظر من موظفي المشورة أن يتصرفوا على نحو غير هذا . وبنفس المنطق فإن من الممكن اذا أضفى نفس التقدير الذي يتطلع اليه الإداريون في التنظيم الخطي على أفراد المشورة فسوف تتوقف غيرتهم وغطرستهم الزائدة . وفي هذه يبرز دور الإدارة : فليس هناك دافع على الانتاج أفضل من أن يربط الرئيس على ظهر المروس في الوقت المناسب .

وهناك وسيلة إدارية أخرى تخفف كثيرا من موانع التعاطف بين موظفي الخط والمشورة وهي تبديل العمل وهو اجراء متبع في المؤسسات الكبرى

(١٩) المرجع السابق ص ٧ .

(٢٠) جاوس ، ولوكوت المرجع المذكور ص ٢٩٩ .

وبصفة بارزة في شركة اتليفون والتلفراف الأمريكية ؛ اذ ينتقل موظفو الخط في وظائف المشورة في المركز الرئيسى لفترة نحو ثلاث أو أربع سنين ، ثم يعودون الى الميدان لاكتساب خبرة تنفيذية أكثر . وهذا التبادل الذى قد يحدث مرات عديدة خلال الحياة الوظيفية للموظفين الرئيسيين يتجه الى دعم فهم وجهة نظر الشخص الآخر والمشكلات التى يتعرض لها . وفى بعض الحالات يستمر التبادل الى درجة تؤدى الى استبقاء موظف الخط الذى حقق نجاحا بارزا فى قيامه بالعمل الاستشارى أخيرا فى مستوى كبير من وظائف المشورة .

رمى الحكومة يستخدم التنقل فى الوظائف بكثرة حاليا فى القوات المسلحة وفى الخدمة النظامية فى وزارة الخارجية وفى إدارة الغابات وغيرها . وهذه تجربة مفيدة وبصفة خاصة خلال سنين تكوين الفرد فى مهنة الحياة الوظيفية وهى كذلك عامل فى تكوين نظام المستقبل الوظيفى فى الإدارة العامة . وقد أوصت لجنة هوفر الأولى بشدة بالتوسع فى هذا النهج فى تقريرها عن إدارة الأفراد (٢١) . والواقع أن دورات الواجب تزداد شيوعا وقد تصبح فى آخر الأمر ذات أثر أكبر فى التغلب على الاقليمية واتجاهات الاكتفاء الانطوائية أكثر من أى طريقة أخرى مفردة فى الإدارة . فهل توجد أى فروق متميزة بين أنماط الشخصية لموظفى الخط والمشورة ؟ ليس هناك جواب سهل على هذا السؤال ؛ فقد كان المعتقد فى يوم ما أنه توجد مثل هذه الفروق واتخذت على أنها أحد أسباب الاحتكاك الذى يحدث . وافترض فى موظف المشورة أنه شخص معتزل ومجد منطو على نفسه بينما الموظف التنفيذى حركى ونشط ومتفتح . ولكن اذا اعتبرت مثل هذه التفرقة صحيحة فى يوم ما فإنه يندر أن تجد مايساندها مما عرف من حقائق . ومن الممكن أن يجتنب بعض أنواع العمل الاستشارى - وبصفة خاصة البحوث وتقصى الحقائق - النوع البجائى من الأفراد ، ولكن حتى هذا يعتبر تعميما بغير سند قوى . فليس لأساتذة الجامعة أو بائى واثق التأمين أو سماسرة سباق الجياد شكل معين ، فلماذا إذن يكون شأن موظفى المشورة أو التنفيذيين غير ذلك ؟ ثم انه فى مجال العمل الاستشارى المساعد حيث تنقل أفكار أفراد المشورة الى أعمال فإن هذا الافتراض يبطل تماما ،

(٢١) لجنة تنظيم الإدارة التنفيذية فى الحكومة . إدارة الأفراد (واشنطن ١٩٤٩)

ص ٢١ « يترك الجهاز التنفيذى أهمية تنقل الأفراد للاعتماد لاسميا فى الحالات الفنية والى التنفيذية من جهاز الى آخر ولكنه لا يتخطى اجراء مناسبا فيها » .

وكلما اقتربنا الى مرحلة التنفيذ حيث يكون الاقناع والتحفز عوامل لاغنى عنها زاد التشابه بين موظفي المشورة وزملائهم التنفيذيين . كما أن المقدرة على التعاون والعمل معا فى اتساق مطلب مشترك بين الموظفين الاستشاريين والتنفيذيين على السواء .

ونرى فى شركة كبيرة توضيحا لنوع صعب من الشخصية ؛ اذ يشغل أحد الكيويين وظيفة استشارية ويؤاس معمل للبحوث يعتبر وحدة مشورة مسئولة عن كثير من وظائف الخدمة . ولم يكن هناك مندوحة عن التعاون مع اقسام الشركة الأخرى ولكن شخصية الكيوى جعلت مثل هذا التعاون مستحيلا حتى أمكن التوصل الى الصلاحي (٢٢) . فقد كان الكيوى أقل اهتماما بالأفراد منه بالأشياء وخاصة بالكيمياء العالية ، ومع أنه كان ينتظر أن يشاركه موظفو التنفيذ اهتمامه الا أنه كان يجهل ما يهتمون به . وكانت التعليقات المعتادة من رؤساء الأقسام التى يفترض أنه يخدمها على النحو التالى : « انه لا يناقش أى موضوع معنا . ولا يطينا الحق فى مناقشة رايه حيث اننا لانعلم شيئا عن الكيمياء العالية » . أو « ان سماته عدائية وهو حاد المزاج يتمسك بالتفاصيل والدقة » . وجهة نظره أن كل ما ينهض به عمل فنى وأنه اذا لم تستطع الادارة أن تستفيد من عمله فإنها هى الخاسرة .

وهناك فى أى منظمة كبيرة أناس من هذا النوع الذى يركز على ذاته تتوافر لهم خبرة شخصية عالية ، ولكن فائدتهم كأعضاء فى عمل مشترك تقل محدودة حتى يتعدل سلوكهم . ويلاحظ مقرر هذه الحالة « أنه يحدث أحيانا أن يظهر أعضاء منظمة ما عدم مبالاة بالحاجة الى اقامة علاقات على أساس شخصى وهم قد يكونون فى الشركة ولكنهم لا يحسون بالتبعية لها . وبدلا من شعورهم بالولاء لأى جماعة غير رسمية من الزملاء أو للمؤسسة بأجمعها يكون ولاؤهم الأساسى لأنفسهم . وقد تنقصهم المقدرة على السلوك التعاونى والأغلب أن من يركزون اهتمامهم بصفة خاصة على الأشياء لا يهتمون بالأفراد » (٢٣) .

ومع ذلك لايجوز افتراض أن الفرد سيعزل دائما كما كان . والتحدى الذى يواجهه الادارة هو أن تعمد من الشذوذ فى مثل هؤلاء الناس حتى يمكن أن يعملوا مع الآخرين بطريقة أيسر . وقد استطاعت الادارة الحكيمية

(٢٢) ليرت ، أولرغ ، يؤرجع المذكور صفحات ١٦٢ - ١٦٣ ، ١٦٨ - ١٧١ .

(٢٣) المرجع السابق ص ١٦٢ - ١٦٣ .

العلوفة في حالة الكيموى أن تغير من اتجاهه بإدماجه في اجتماعات المجموعة ومناقشتها حيث تعرض وجهات النظر المتباينة ، وكذلك يتعلم الآخرون أن يعملوا معه وذلك بتأكيد أهمية مايقوم به بالنسبة لنشاط الشركة. وهذا جزء من وظيفة التدريب الكبرى في الإدارة الذى سنناقشه في فصل تال(٢٤) .

وقد صادف أحد مؤلفى هذا الكتاب مثالا آخر عن كيفية تحقيق التعاون، وذلك في واشنطنون خلال الحرب العالمية الثانية . فقد عهد الى منظمة الاختيار والتعيين لإدارة النقل البحرى الحربى بتخطيط وتنفيذ أحد البرامج القومية لاختيار القوى العاملة في فترة محددة . ولما كان هناك أمور أخرى تستغرق اهتمام رئيس الهيئة في فترة تدعو الحاجة فيها الى التعاون فانه عين رئيس أحد الأقسام التابعة له ليقوم بتنسيق الأنشطة ويشمل ذلك مايرد من عديد من الأقسام الاستشارية والتنفيذية . وبدأ هذا العمل من النظرة الأولى. كانه نقض للاجراءات التنظيمية والإدارية المتفق عليها لانه أخضع رؤساء أقسام متكافئة لتوجيه واحد منهم ، وكذلك فانه وضع وحدات استشارية بما في ذلك وحدات العلاقات العامة وشئون الأفراد في مكان المشاركة المتساوية مع الوحدات التنفيذية .

فكيف يمكن تبرير مثل هذا المسلك ؟ الإجابة عن ذلك هي أن الاجراءات التعاونية هي الغذاء اليومي للإدارة . فالمنفذون لايعتمدون الا بالنتائج ، ولا ينظرون الى طرق العمل الا على أنها عارضة الا اذا كان من المحتمل أن ينتج عنها ضرر دائم . وفي هذا المثال زال ماكان يمكن أن يعتبر اخلالا بالمبدأ لسببين : فان الرئيس الإدارى قد شارك في تخطيط المشروع المشترك ووافق على ماحدث وأن تفويض السلطة الى رئيس القسم المذكور كان محددا ومؤقتا ، وأحيطت كل وحدة متعاونة سواء من الخط أو المشورة احاطة تامة بهذه الحقيقة . وقد ظلت السلطة مركزة في المستوى الأعلى ، ولكنها فوضت ببساطة الى مستوى أدنى لغرض معين ولوقت محدود . وفيما يتعلق بنتيجة التجربة لوحظ مايلي :

« تبين هذه الحالة أنه غالبا مايصعب التمييز بين العمل الاستشارى والتنفيذى فيما يتعلق بما ينهض به الأفراد فعلا وأن الفرق الأساسى هو في علاقات السلطة . فالتركيز على موقف معين عامل كبير في التوليف . كما أنه يوضح كيف يمكن للرئيس التنفيذى أن يفوض سلطته لرئيس قسم يقع في مستوى السلطة مع رؤساء الأقسام الأخرى لغرض معين ولوقت

محدود ويخوله التنسيق بين عمل الأقسام الأخرى . وبنفس المنطق فإنه اذا كلف رئيس قسم آخر فى وقت تال بتنفيذ برنامج يتضمن عمل أقسام متجاوزة فإنه يمكن تفويض السلطة التنسيقية التى يختص بها الرئيس الأعلى اليه دون مخالفة أو أضرار » .

وقد استنتج حينئذ أنه « مادام كل فرد من نفس المستوى يفهم هذه القاعدة الأساسية فليس هناك سبب يمنع من تجنب الفقرة تماما أو يحول دون تعاون جميع رؤساء الأقسام تعاوننا تاما بنفس الرغبة التى يتعاونون بها مع الرئيس الأعلى » (٢٥) .

الاستشاريون فى المستوى الأعلى وموضوع المركزية :

والموضوع الثالث الذى اخترناه للمناقشة فى أول هذا الفصل هو موضوع المركزية التى تنتج عن تركيز الخدمات الاستشارية فى قمة التنظيم . وقد أشرنا الى هذه المشكلة فى الفصول المخصصة لهيئات المشورة المركزية (٢٦) ومن ثم فإنه رغم أهميتها فإنها لا تحتاج هنا الى أكثر من ربطها بالموضوع الأساسى لهذا الفصل .

وقد أشرنا الى الفرق الرئيسى بين الإجراءات الشائعة فى مؤسسات الأعمال والإجراءات الحكومية : فالمعتاد فى قطاع الأعمال أن تبقى هيئات المشورة فى مستوى الأقسام ، واتجهت السياسة فى كثير من حكومات الولايات التى أعيد تنظيمها ، وكذلك فى الحكومة الاتحادية الى تكوين تشكيل رسمى لمكتب حاكم الولاية أو رئيس الجمهورية ووضع وحدات المشورة تحت إشرافه المباشر . وهذا يظهر شخصية مكتب الرئيس التنفيذى ويضخم أهميتها وينقص من دور مجلس الوزراء عندما يكون هناك مجلس . وبينما الإجراءات فى قطاع الأعمال توزع السلطة وتضيق عمل الفريق فإن الإجراءات فى الحكومة تركز السلطة وتهتم فيما يتعلق بنشاط المشورة بتأييد إدارة الرئيس الفرد .

وهناك بالضرورة مفارقات عن هذا النمط اذ ظهر اتجاه حديث فى مؤسسات الأعمال الكبرى الى تركيز وحدات التنسيق فى المستوى الأعلى من الخط ، أو من الخط والمشورة ، أو من الموظفين . ولكن ليس هذا هو نفس الشيء المتبع فى الحكومة من حيث تضخيم النشاط الاستشارى الذى ينهض به مكتب الرئيس التنفيذى . وحيث يحدث مثل هذا التضخم فى الصناعة

(٢٥) مارشال ديوك . المنقل وهو يعمل (نيويورك ١٩٤٥) ص ١١٢ .

(٢٦) فصول ٤ ، ٥ ، ٦ .

فإن النتائج تكون سيئة عادة . ويصف مؤلفو كتاب العمل التنفيذي مثل هذا الموقف فيما يلي :

في إحدى الحالات تبع قسم مشورة تبعية مباشرة لرئيس ما نظرا لاهتمامه الشخصي بنشاطه ، وكان هذا الرئيس يعتقد أن وضع وظيفة المشورة في مستوى الرئاسة يتيح لها « سلطة » أوسع كما تساعد أفراد المشورة على التوصل للنتائج . والواقع أن القيود عاقت أفراد المشورة عن تكون علاقات عمل تعاونية مع أفراد الفئات الأدنى الذين تتوافر لديهم البيانات الضرورية . وكما قال أحد المرعوسين التنفيذيين : « أنك لاتستطيع أن تحزر ماذا يقول الواحد من هؤلاء الأشخاص الساخرين للرئيس (٢٧) » . ولكن مثل هذه الانحرافات لاتغير من الفروق الأساسية بين الإدارة العامة والخاصة في النظر إلى الوظيفة الاستشارية .

فهل تبلغ المفارقات بين مؤسسات الأعمال والمؤسسات الحكومية درجة تتطلب ضرورة الأخذ بقاعدتين مختلفتين في التنظيم بالنسبة لمكان وظيفة المشورة العليا ؟ أو هل يكتشف أن تركيز نشاط المشورة بمكتب الرئيس التنفيذي الأعلى أمر غير مرغوب في كل من الخالين ؟ إن كلا من لجنة براونلو ولجنة هوفر الأولى كما لوحظ في فصل سابق قد أضافت كثيرا في الحجم والتعقيد إلى موظفي المشورة المحيطين برئيس الجمهورية . وعلى عكس الجدول الذي أثاره إلبلي من أن تعيين رئيس لموظفي المشورة فكرة سقيمة ؛ إذ ينبغي أن يتساوى جميع أفراد المشورة في نفس المستوى فإن لجنة هوفر قد أوصت أيضا بوظيفة لتنسيق أنشطة المشورة في مكتب رئيس الجمهورية استنادا إلى أنه « لا يوجد في الوقت الحالي مكان واحد في مكتب رئيس الجمهورية يمكن أن يرجع إليه للحصول على ملخص واقعي للموضوعات الرئيسية التي قد تتطلب منه النظر فيها في المستقبل القريب كما أنه لا يوجد ملخص واقعي لأعمال المشورة التي أجريت عن المشكلات التي عهد بها الرئيس إلى مستشاريه وإلى أجهزة المشورة أو إلى الرؤساء في الوزارات والهيئات » (٢٨) . وقد اقترحت اللجنة لسد هذا النقص إضافة مسكرتير للمشورة وحددت هذا الموظف على أنه موظف عام مستديم لا ينتظر منه أن يقدم بنفسه النصيح لرئيس الجمهورية عن أي موضوع يتعلق برسم

(٢٧) ليرت ، أولرخ ، يوز ، المرجع المذكور ص ١٨١ .

(٢٨) لجنة تنظيم الإدارة الحكومية - الإدارة العامة للجهاز التنفيذي (واشنطن

السياسة كما لا ينتظر منه أن يراجع مادة أى توصية - بطريقة إشرافية - تقدم إلى الرئيس من أى موظف مشورة آخر . وبعبارة أخرى فإن الصورة ترسم فردا لالون له ينقل أفكار الآخرين إلى رئيس الجمهورية كأنه آلة ولا يضيف أبدا تفسيراته الشخصية لما ينقله من مادة . فإذا أمكن أن يوجد مثل هذا الرجل فإنه سوف يكون شخصا متميزا يختلف تماما عن مجرد الكائنات البشرية التي تقابلها دائما في المجال الإداري .

وبيلو من الواضح أنه عندما توغل هيئات المشورة في المركزية فإنها قد تحتاج في الواقع إلى خدمات منسقة يقع في مرتبة بينها وبين الرئيس التنفيذي . ولكن لابد لرئيس الجمهورية من الاستمرار في التعامل المباشر على أى حال مع رؤساء هيئات المشورة التي تستخدمه ، ومن ثم فإن ذلك يستنفد من وقته جزءا أكبر مما كانت عليه الحال من قبل . وهو يصبح محاصرا من كل جانب بمساعدين استشاريين وسكرتيرين يكونون ما أصبح يطلق عليه ومجلس الإعداد الذي يتزايد نفوذ أعضائه عليه . ويصبح اتخاذ القرار في مكتب الرئيس غفلا من التوقيع ويحمل المجلس ويفتقد التعاون بين الوزارات ويحل محله صراع صريح أو خفي ، وكلما زادت مستويات التنظيم والتنسيق زاد التباعد بين موظفي التنفيذ والكتاب الميدانية من المركز الرئيسى وكانت العلاقات بينهم رسمية وغير شخصية . ولتجنب مثل هذا الخطر - وهو خطر محقق - فالقاعدة السليمة أن يقتصر عدد مستويات التنسيق على الحد الأدنى الضروري .

وقد تشكل ألبرت ليبافسكي بعد أن استعرض توصيات لجنة هوفر الأولى فيما يتعلق بإمكان هيئات المشورة في الحكومة الاتحادية في حكمة ما اقترح . وقال أن « لجنة هوفر أعطت بذلك امتيازاً للاتجاه الأمريكى بعيد المدى نحو تكامل وتقوية هيئات المشورة الاتحادية » . وأثار هذا الاتجاه نحو كفاية الأداء والاقتصاد في النفقات واضحة ، ولكن هناك بعضا من الشك في أن هذه الإجراءات ينتظر أن تهيئ لهيئات التنفيذ كل الحريات التي تحتاجها للنهوض بالوظائف العامة الحيوية بكفاية (٢٩) .

(٢٩) ليبافسكي المرجع المذكور ص ٣١٦ . وقد أعرب كثير من النقاد فيه عن وجهة نظر مشابهة وكان الاهتمام البارز بمحمد بروكنجس بالاستقلال في التنفيذ ، وذلك في تقريره من إعادة تنظيم الحكومة الاتحادية الذي أعد في نفس الوقت تقريبا الذي أجريت فيه دراسة لجنة براونلو وأطلق عليه « بحث الأجهزة التنفيذية في الحكومة » الكونجرس الخامس والسيمون الدورة الأولى تقرير رقم ١٢٧٥ (واشنطن ١٩٢٧) . كما قدمت وجهة نظر شبيهة من لويس ميريل ، ل . ف في كتابهما عن إعادة تنظيم الحكومة الاتحادية (واشنطن ٣٠

وعلى ذلك فانه من بين الجانبين المتعارضين فى موضوع الخدمات الاستشارية للرئيس التنفيذى الأعلى تتمسك واحدة بوجهة النظر الدستورية والقانونية التى تضع كل السلطة التنفيذية فى الشخص الجالس على القبة • ثم يبنى حوله التشكيل الإدارى جميعه وتنتقل السلطة فيما بين القبة والمستويات الأدنى • ويركز الاهتمام على عدم تقسيم السلطة والتكامل الكامل فى نطاق التشكيل الواحد لكل وحدات التنظيم من القبة الى القاعدة ومن الخدمات الاستشارية الكبرى التى تقدم لرئيس الجمهورية •

وتؤكد وجهة النظر المعارضة عمل الفريق وتركز الاهتمام فى المستويات الأدنى من التنظيم على الأقسام والبرامج التنفيذية الكبرى • ومن المفروض أنه فى النهوض بأى جهد ضخم لابد أن يعمل كثير من الأفراد والكثير من البرامج متطوعين ومتعاونين معا • وبدلا من التركيز على الأهمية المتزايدة للرئيس الأعلى يكون الاهتمام اذن بقيادة القسم والإدارة الوسطى وخلق الروح المعنوية العالية بين جميع العاملين فى المنشأة • وهذا المدخل الذى يبدأ بالقاعدة متجها الى أعلى لايبحث فى الأهمية الدستورية والقانونية للرئيس التنفيذى الأعلى ولكنه يفترض أن سلطته هى تمييز رسمى له آثاره التطبيقية على الاستقلال الدستورى للهيئة التنفيذية فى علاقاتها مع الهيئة التشريعية فحسب • ويقلل هذا المدخل الحديث من المسائل القانونية البحتة الى أدنى حد ويركز على أن تؤدي البيروقراطية الضخمة المعقدة الى نتائج إدارية ذات فاعلية كما هو الشأن فى القطاع الخاص • ومن الواضح أنه لابد من التوفيق بين وجهات النظر المتباينة واستخلاص أحسن ما فى كل منها لتركيب تشكيل جديد • وقد أمكن الوصول الى حل لكثير من المشكلات ولكن المشكلات الباقية تدخل فى قلب النظرية الدستورية والإدارية وممارستها •

= (١٩٦١) : وفى كتاب شويلر والاس عن التقسيم الوزارى الفيدرالى نقد للنظريات والتنظيم (نيو يورك ١٩٤١) • وكان الخلاف على تركيز هيئات المشورة العليا هو الذى دفع ١ • ج ميلزباو لأن يكتب موضوعه من « الديمقراطية والتنظيم الإدارى » فيما حرره مالبوس وجيمس هارث فى مقالات فى العلوم السياسية (بالتيمور ١٩٣٧) ص ٦٤ - ٧٣ كما هاجم هذه السياسة أيضا دوايت والو فى كتاب « دولة الإدارة » (نيو يورك ١٩٤٨)

الفصل الثامن •

مراجع مختارة

- Anderson, B.H., and A.T. Schwenning, *The Science of Production Organisation* (New York, 1938). Chapter 5 emphasizes the principles of scientific management underlying the line and staff relationship.
- Appleby, Paul H., «Organizing around the Head of a Large Federal Department», *Public Administration Review*, Vol. VI (Summer, 1946).
- Bergquist, George W., «Coordinating Staffs-Are They Really Dangerous?», *Public Administration Review*, Vol. VII (Summer, 1947).
- Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, *General Management of the Executive Branch* (Washington, D.C., 1949).
- Dimock, Marshall E., *The Executive in Action* (New York, 1945), Chap. 8.
- , «The Objectives of Governmental Reorganization», *Public Administration Review*, Vol. XI (Autumn, 1951).
- , «The Span of Control in the Federal Government», *Advanced Management*, Vol. III (January, 1938).
- Emmerich, Herbert, *Essays on Federal Reorganization* (University, Ala., 1950). «The Executive Office of the President: A Symposium» *Public Administration Review*, Vol. I (Winter, 1941).
- Farquhar, Henry H., «The Modern Business Staff», *Advanced Management*, Vol. IV (May, 1939).
- Follett, Mary Parker, *Dynamic Administration* (Henry C. Metcalf and L. Urwick, eds., New York, 1941).
- Gaus, John M., «The General Administrative Staff», *Plan Age*, Vol. III (January 1937).
- , Leonard D. White, and Marshall E. Dimock, *The Frontiers of Public Administration* (Chicago, 1936), essay entitled «A Theory of Organization».
- , and Leon O. Wolcott, *Public Administration and the United States Department of Agriculture* (Chicago, 1940), Chaps. 15, 16.

- Gulick, Luther H., and L. Urwick (ed.), *Papers on the Science of Administration* (New York, 1937), Chaps. 1-3. Discussion of the principles of scientific management underlying the line and staff relationship.
- Hogan, Willard N., «A Dangerous Tendency in Government», *Public Administration Review*, Vol. VI (Summer, 1946).
- Holden, Paul, Lounsbury Fish, and Hubert Smith, *Top-Management Organization and Control* (Palo Alto, Calif., 1941).
- Learned, E.P., D.N. Ulrich, and D.R. Booz, *Executive Action* (Boston, 1951). Chapters 10 and 11 emphasize the importance of the line and staff relationship.
- Lepawsky, Albert (ed.), *Administration: The Art and Science of Organization and Management* (New York, 1949), Chap. 10. Good background reading for the line and staff controversy.
- Macmahon, Arthur W., John D. Millett, and Gladys Ogden, *The Administration of Federal Work Relief* (Chicago, 1941), Chap. 11.
- Morstein Marx, Fritz, *The President and His Staff Services* (Chicago, 1947).
- Nelson Otto L., Jr., *National Security and The General staff* (Washington, D.C., 1946).
- N'gro, Felix A., «Some Views of the Staff Function», *Personnel Administration*, Vol. X (November, 1947).
- Pearson, Norman N., «A General Administrative Staff to the President», *Public Administration Review*, Vol. IV (Spring, 1944).
- Presidents' Committee on Administrative Management, *Report with Special Studies* (Washington, D.C., 1937).
- Sampson, R.C., *The Staff Role in Management: Its Creative Uses* (New York, 1955). Gearing specialist and operational activities.
- Simon, Herbert A., «Decision-Making and Administrative Organization», *Public Administration Review*, Vol. IV (Winter, 1944).

-
- Smith, Edgar W., «Executive Responsibility», *Advanced Management*, Vol. III (January, 1938).
- , «Relationship of Organization to Management», *Administrative Management* (Washington, D.C., 1938). Concerns the United States Department of Agriculture.
- Stahl, O. Glenn, «Straight Talk about Libel Thinking», *Public Administration Review*, Vol. VI (Autumn, 1946).
- Stone, Donald C., «Notes on the Government Executive; His Role and His Methods», in a symposium, *New Horizons in Public Administration* (University, Ala. 1945).
- Waldo, Dwight, *The Administrative State* (New York, 1948), Chap. 8.
- Wallace Schuyler C., *Federal Departmentalisation* (New York, 1941).

الوزارات والهيئات

هناك عدد من الأمور تتعرض فيها الإدارة العامة لمشكلات تنظيمية لاتتعرض لها المنشآت الخاصة في المعتاد ، رغم تقاسمهما لسمات مشتركة؛ فنجد أولا - كما لاحظنا من قبل - أنه غالبا ما يكون من الصعب وضع خط يفصل بوضوح بين المسئولية التشريعية والمسئولية التنفيذية ، وأنه حيث توضع المسئولية عن التنظيم وإعادة التنظيم يفترق الرئيس التنفيذي والوزراء إلى السلطة اللازمة للبت في مثل هذه الموضوعات بنفس الحرية التي يتمتع بها المديرون في قطاع الصناعة •

وفضلا عن ذلك فانه - بسبب الكثرة الحالية للوظائف الحكومية وتنوعها تنوعا شديدا - من الصعب تقسيم عمل الحكومة تقسيما منطقيا يتمشى مع التقسيم إلى الوزارات والهيئات الكبرى ؛ إذ من المنتظر أن يحدث التداخل بين الوزارات والهيئات ، وحتى بين المصالح التي تتكون منها • والأغلب أن تحدث نفس الصعوبة في تنسيق المنشآت الكبرى التي يتكون منها التنظيم في آخر الأمر ، سواء أكان تنسيقا داخليا بسبب كبر الحجم أم فيما بينها •

وتنظيم الوزارات مشكلة تواجه الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات بصفة خاصة ، ولكنها توجد كذلك في مستويات أخرى بما في ذلك مستوى المدينة والمستوى الدولي • كما أن التقسيم إلى وزارات هو التطوير الطبيعي للحاجة إلى تقسيم العمل في الإدارة ويصبح هذا التقسيم ملحا عندما تتكاثر الوظائف وتتضاعف مرات ومرات كما هو الشأن في الحكومة الحديثة ، وبصفة خاصة الحكومة الاتحادية • ولا يمكن مقارنة المنشأة الخاصة باستثناء أضخم المنشآت (مثل ديپونت) - من حيث تنوع عملياتها وبرامجها حتى مع حكومة مدينة متوسطة الحجم - مدينة تعدادها ٢٠٠,٠٠٠ نسمة مثلا • وعلى ذلك فتتنظيم الوزارات مسألة تتميز بها الإدارة العامة •

النمو العشوائي للوزارات :

عندما يصبح عمل ومستويات حكومة ما على درجة من الضخامة تحت تقسيمها فإنه يجب تقسيم هذه الأعمال والمسئوليات بين الأفراد مع الربط بين الذين ينهضون بوظائف متشابهة في مجموعات متجانسة نوعا . وكلما زاد حجم المنشأة لزم أن تقسم كل جماعة لتشكيل مجموعات أصغر يرأس كل منها رئيس فرد . وتشكل تدريجيا الجماعات أو سلسلة من الجماعات التي ترتبط إلى حد ما في نوع العمل قسما . ولكن الأقسام وبصفة خاصة في الحكومة تكبر أيضا بإضافة واجبات تفرض عليها من الخارج ويكون النمو في هذه الحالة غير منطقي ؛ إذ يضاف برنامج هنا وآخر هناك في هيكل التشكيل الحكومي القائم نتيجة لمناورات جماعات الضغط السياسي، في حين لا يوجد لثل هذه البرامج مكان منطقي تحتله . وهناك مثال تجدر الإشارة إليه ؛ وهو وضع إدارة الصحة العامة للولايات المتحدة على مدى سنين عديدة في وزارة الخزانة .

وعندما تنمو الوزارات نتيجة لتوالد خلاياها ، وكذلك عن طريق التكاثر ، فإنها تنحاز إلى ناحية فتستولى بعض الوظائف على أغلب اهتمام الرئيس في حين يهمل البعض الآخر . ويخضع بعضها لرقابة شديدة ، ويكاد يكون البعض الآخر مستقلا في نطاق تشكيل الوزارة . حتى المسميات التي تتخذ لتحديد الأقسام الفرعية المختلفة في الوزارة تختلط ؛ فنجد مثلا وحدة في مستوى مصلحة يطلق عليها : مصلحة ، وقسم ، وتنظيم ، وجهاز أو إدارة ، ووحدات مرعوسة يطلق عليها : فروع ، وتقسيمات ، ووحدات ، وما أشبه ذلك .

والى جانب الوزارات التنفيذية النظامية ظهر عدد كبير من هيئات شبه مختلطة تشمل العديد من أنواع التنظيم المختلفة بصفة خاصة في واشنطنون، ولكنها توجد كذلك في مستوى الولاية والمدينة . والكثير من هذه الهيئات عبارة عن وحدات صغيرة مثل لجنة الفنون الجميلة ، أو لجنة دعاوى الهنود التي أنشئت لفرض محدود ، في حين أن لجانا أخرى مثل اللجان الرقابية والمؤسسات الحكومية بصفة خاصة وغيرها تشكل فئة مستقلة . كما أن هناك إشكالا أخرى لاتعدو أن تكون وزارات تحت اسم آخر مثل اسم إدارة أو هيئة . ومع أن مجال نشاط هذه الهيئات أكثر تحديدا في المعتاد عن الوزارات المعروفة إلا أنها قد تكون أكبر من حيث الحجم والنفوذ كما هو الشأن في هيئة الإسكان والتمويل الداخلي أو إدارة المحاربين القدماء إذا

ماقورنت بوزارة العمل • ولايحظى رؤساء هذه الأجهزة بمكانة الوزير ، ولكن كما لوحظ في فصل سابق (١) فانهم غالبا مايشترون في اجتماعات مجلس الوزراء ويتمتعون بكثير من مزايا عضو المجلس • وعندما تحتاج الحكومة موجة تحمس لاعادة التنظيم - كما يحدث بصفة دورية على جميع مستويات الحكومة وبصفة خاصة في واشنطن - تجري دراسة مكونات مختلف الوزارات والهيئات ، وتبوب بمعرفة الخبراء ، وتبذل الجهود في اعادة ترتيبها بحيث ينتج عنها تجمعات أكثر اتساقا • وقد برز نقل ادارة الطفولة سنة ١٩٤٦ مثلا من ناحية النظرية التنظيمية الى ماكان يعرف وقتئذ بهيئة الضمان الاتحادية استنادا الى هذا الأساس • ولم يكن لتبعية ادارة الطفولة لوزارة العمل وكونها جزءا من مكوناتها من أثر ، الا أن جعل النقل عملية شاقة ولكنها مع ذلك ضرورية من وجهة نظر اعادة التنظيم • وكذلك لما أصبحت هيئة الضمان الاتحادية ذاتا كبيرة جدا نتيجة تجمعات أخرى أعيد تسمية المجموعة بأكملها في سنة ١٩٥٣ باسم وزارة الصحة والتعليم والرفاهية ومنحت مكانة الوزارة باعتبارها وزارة نظامية •

أما في الولايات فان اتساع الوزارات والهيئات حتى في هذه الأيام قد يكون أسوأ منه في واشنطن • وقد أخذت لجان اعادة التنظيم تعمل هناك أيضا ، وكان ما أوصت به - بصفة عامة - أن يكون عدد الوزارات الكبرى للمتاد ما بين ١٥ ، ٢٠ وزارة وعدد الإدارات المنفصلة أو الملحقة واللجان ما بين ٢٠ ، ٤٠ ، كما يقترح عادة أن تلحق معظم المجالس واللجان بعدد من الوزارات الكبرى حتى ترعاها داخليا على الأقل • وعلى سبيل المثال أوصى خبراء اعادة التنظيم في أريزونا بأن يخفض عدد الوحدات التنظيمية المستقلة من ١١٥ الى ١٥ وزارة ، ويلحق بها ٣٨ مجلسا وهيئتان مستقلتان ، ويساعد هذا التجمع على توضيح اختصاصات الوزير في الوزارة ، كما ييسر عليه التوفيق والتوقيت بين كل نواحي برنامجه •

والوزارات التنفيذية في الحكومة الاتحادية حاليا هي وزارات : الخارجية ، والخزانة ، والدفاع ، والعدل ، والبريد ، والداخلية ، والزراعة ، والتجارة ، والعمل ، والصحة ، والتعليم ، والرفاهية ، مرتبة حسب تواريخ انشائها فيما عدا وزارة الدفاع التي تعتبر حديثة نسبيا ، ولكنها تشتمل وزارتين تسبقانها كثيرا في القدم هما الحرب والبحرية بالإضافة الى القوات الجوية •

وهذه المكونات الثلاثة المروسة في وزارة الحرب مازال يطلق عليها وزارات ويرأس كل منها وزير ، ولكنه لا يخطى منذ سنة ١٩٤٩ بمكانة الوزير . ويوجد بالإضافة الى الوزارات النظامية ٦٤ هيئة متنوعة ، من بينها ٣٣ يتطلب القانون أن تكون صلتها مباشرة برئيس الجمهورية (والبعض يتصل كذلك بالكونجرس مباشرة) والأخرى ذات طبيعة لاتسمح لها بأن تنطوى تحت أى من الوزارات القائمة . وربما تصبح في وقت ما بعض من الهيئات الكبرى من هذه المجموعة المتنوعة وزارات مستقلة .

وفي الولايات التي أعيد تنظيمها تنهض الوزارات المعتادة بالتعليم العام، والطرق العامة ، والزراعة ، والعمل (في حالة الولايات الصناعية الكبيرة)، والرفاهية العامة ، والموارد الطبيعية ، ورقابة المشروبات الروحية ، والمركبات ذات المحركات ، وأمثالها . كما أن هناك إدارات مشورة تشمل مجالات مثل : إدارة الأفراد ، والإدارة المالية . وأنشئ في بعض الحالات وزارة للإدارة كهيئة مشورة مركزية للنهوض بما سعى بالخدمات المساعدة بطريقة تيسر التوجيه الشامل والتنسيق في قيام الحاكم بإدارة الولاية . ففي سنة ١٩٤٧ مثلا انضمت كل الخدمات المساعدة مثل : المحاسبة والميزانية، وعندسة المباني وإدارتها ، والرقابة الآلية ، والخدمة المكتبية ، والمشتريات، في وزارة للإدارة في ميشيجان ، واستثنى منها إدارة شؤون الأفراد التي ظلت هيئة منفصلة . وقد عمل وزير الإدارة أيضا سكرتيرا للمجلس الإداري - الذي هو مجموعة تتكون من الحاكم ومساعد الحاكم وستة من رؤساء المصالح المنتخبين يعملون كنوع من مجلس وزراء يساعد الحاكم .

وقد درست لجنة هوفر الأولى نتائج النمو العشوائي للوزارات والهيئات في الحكومة الاتحادية وقررت أنها لم تستطع أن تجد معنى مشتركا للوظائف والتنظيم ، أو حتى لهدف وزارة تنفيذية في واشنطن (٢) . ولكنها لاحظت توسعا في نطاق شائعين من التشكيل : فهناك من ناحية الوزارة « المتكاملة » التي تترابط فيها كل الوحدات على نحو ما ، والتي يتمتع فيها الوزير بسلطة جوهرية كما هو الشأن في وزارة البريد وإدارة المحاربين القدماء ، وهناك من ناحية أخرى نوع « الشركة القابضة » من الوزارة التي قد ترتبط وحداتها ارتباطا بسيطا بعضها ببعض وتكون مسئولية الرئيس فيها مقصورة على التنسيق كما هي الحال في هيئة الإسكان والتمويل الداخلي ، أو على الإشراف كما هو الشأن في وزارة الداخلية .

(٢) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذي للحكومة - تقرير شعبة البحث عن إدارة الوزارة

كما وجدت شعبية البحث في لجنة هوفر أيضا أن أغلب الوزارات قد تعرضت للمصاعب نتيجة للقصور الشخصي للرؤساء أنفسهم بحيث لم يستطع الرئيس في أغلب الحالات أن يكون قوة إيجابية في سير الإدارة في الهيئة التي يرأسها ، فقد كانت سلطته مقصورة على تعيين وفصل الموظفين الرئيسيين ووجدت أيضا أن نمط الشركة القابضة في تنظيم الوزارة عرف على وجه الخصوص بعدم المرونة في التنظيم وأضر به استقلال الإدارات المكونة له .

ومع ذلك فإن من أسوأ السمات في نظام الوزارات هو ما تعرض له إدارتها من افتقار الوزير إلى تأييد الكونجرس المستمر له ولسياسته في مواجهة رؤساء المصالح الذين يشغلون الوظيفة في أغلب الأحيان لمدة أطول، ويحدون تأييدا من الكونجرس يستطيعون الاستناد إليه عند الحاجة . وقد ذكرت شعبية البحث من لجنة هوفر أن افتقار الوزير للمساندة ينشأ إلى حد كبير من عدم وجود جماعة حقيقية من أصحاب المصالح تؤيده . فعندما يحظى جهاز مثل وزارة الزراعة بمساندة مستمرة من جماعة معينة يخدمها يستطيع الوزير حينئذ أن يجد سنداً لآرائه ، في حين أنه إذا تكون الجهاز من وحدات على درجة من الاستقلال ولكل منها جماعة تسندها كما هو الشأن في وزارة الداخلية فإن مساندة جماعات أصحاب المصالح تتركز حول مستوى المصلحة من الوزارة وليس في مستوى القمة . وعلى ذلك فإنه في حالة أي نزاع بين الوزير ورئيس المصلحة يكون من المحتمل أن ترجح كفة الأخير بسبب ما يحظى به من مساندة وعلاقات أقوى مع الأعضاء ذوي النفوذ في الكونجرس . ونتيجة ذلك أنه لامنوحة للوزير من أن يعتمد على علاقته برئيس الجمهورية (الذي يتمتع بمكانة سياسية حقيقية) في أي نفوذ يمارسه . فإذا كانت هذه العلاقة وثيقة فإن نفوذ الوزير يكون كبيرا ولا يقتصر شأنه على وزارته ، بل أنه يشمل كذلك علاقاته بالهيئات العامة الأخرى .

إرشادات لتنظيم الوزارات :

حاولت مجموعات البحث التي كونتها لجنة هوفر أن تحلل هدف وتنظيم الإدارة في الوزارة (٣) فالمسئولية الأسامية للوزير تنحصر في ناحيتين الأولى سياسية والثانية إدارية . وهو في المجال السياسي مستشار الرئيس في شئون التشريع الذي تقترحه الوزارة أو الذي يقسمه إلى الرئيس من

المصادر الخارجية ويتصل بعملها . وواجب الوزير بالنسبة لوزارته أن يضيف على عملياتها وجهة نظر سياسية معينة بحيث يخلق اتجاهها سياسيا فى شئون وزارته ولا يعنى هذا أن يكون الوزير حزبيا بالمعنى الضيق لهذه الكلمة ، بل الأخرى أن يعكس اتجاهه السياسى عقائد الإدارة التى تتولى الحكم فى شئون السياسة العامة المتصلة بمجال وغايات ووسائل النشاط الحكومى .

وفى مجال المسئوليات الإدارية يعتبر الوزير مساعدا للرئيس ، كما أنه القائد الإدارى للجهاز الذى يتولى شؤونه . ومركزه فى وزارته باعتباره وزيرا يشبه بعض الشئ مركز الرئيس باعتباره رئيسا للهيئة التنفيذية جميعها . وواجب الوزير أن يعرف شيئا عن عمل وزارته (وليس ذلك من الأمور السهلة دائما) ، وكذلك عن العمليات الإدارية وطرائقها الفنية . ولا بد أن يكون البرنامج الذى يتولى تنفيذه قد حظى بالاهتمام من قبل ومسئوليته أن يضيف عليه اتجاهها الى الوحدة والهدف المشترك ، وليس هناك فيما ترى شعبة البحث تحديا إداريا أكبر من هذا . وما يساعد على ذلك بطبيعة الحال أن يستند تشكيل الوزارة الى عناصر تماسك واضحة المعالم كما هو الشأن عندما يكون عمل الإدارات المختلفة مترابلا كان تخدم عميلا مشتركا أو يكون هناك اشتراك فى المهنة أو فى العملية الإدارية .

وبالنسبة للتوظيف يحتاج الوزير أن يعاونه عدد من المساعدين يعملون كأنهم امتداد لشخصيته : وكيل للوزارة ، ومساعدون للوزير ، ومساعدون إداريون من أنواع عديدة . كما أنه فى حاجة الى الاختصاصيين الاستشاريين بما فى ذلك مستشار قانونى وموظف يتولى الإدارة الداخلية وشخص يدير برنامج العلاقات العامة وإدارى لشئون الأفراد^(٤) . وفى الوزارات الكبيرة يكون لكل من هؤلاء الموظفين مساعدون يتوقف عددهم على مدى مسئولية الوزير ودرجة تعقيدها .

وقد تمكنت شعبة البحث فى لجنة هوثر بعد أن حللت المشكلة ودرست الحاجة الى التحسين من وضع توصيات محددة^(٥) . فاهتمت أولا بأن تعتبر الوزارات التنفيذية النظامية هى الوحدات التنظيمية الكبرى فى التشكيل الإدارى للجهاز التنفيذى فيما يلى الرئاسة ورأت ألا يشجع إنشاء هيئات

(٤) لدراسة هؤلاء المساعدين المايدين راجع كتاب « الإداريون فى الحكومة الاتحادية »

تأليف آرثر ماكماهون ، جون مليت (نيويورك ١٩٢٩) .

(٥) تقرير شعبة البحث عن الإدارة الوزارية ص ١ - ٢٠ .

إدارية خاصة خارج نطاق الوزارات التنفيذية ، وأن يستند تشكيل الوزارات ذاتها إلى مجموعات من المناشط المترابطة الواضحة التحديد . كما رأت أن نمط الشركة القابضة في تنظيم الوزارات رغم أنه مازال ضرورة في بعض الحالات إلا أنه ينبغي الغاؤه جيثما كان ذلك ممكنا .

وينبغي بعد ذلك أن يمنع رؤساء المصالح من السلطة ما يتكافأ مع المسؤولية التي يتحملونها ، وأن تكون لهم حرية عامة في اختيار التنظيم التقني في أجهزتهم ويشمل ذلك تحديد واجبات أفراد الإدارة العليا . وفي الأمور المالية ينبغي أن يكون للوزراء الاختيار الكامل في التصرف في ميزانياتهم ماداموا يرتبطون بالوسائل التنظيمية في أداء العمل ، ولكن لا ينبغي التوسع في مثل هذا الاختيار لحد السماح بالصرف لأي غرض إذ أن هذه السلطة تختص بها إدارة الميزانية ورئيس الجمهورية والكونجرس . وفيما يتعلق بتعيينات الأفراد فانه ينبغي أن تبقى سلطة تعيين وكلاء الوزارات ومساعدي الوزراء من اختصاص الرئيس بعد موافقة مجلس الشيوخ على أن يترك للوزارة المخصص الاختيار الفعلي من بين المرشحين ، وكذلك الحرية أيضا في تعيين كل الموظفين التنفيذيين المرموسين مثل رؤساء المصالح وبقية موظفي المشورة والإدارة العليا ، ويكون ذلك بالضرورة وفق قواعد الخدمة المدنية الملزمة لكل حالة .

ثم أوصت بعد ذلك بتأييد الاجراء الشائع الذي يجعل وكيل الوزارة ممثل الإدارة العليا في الوزارة . ولكن ينبغي توفير المعاونة المستمرة التي يقدمها مساعد اداري من الموظفين الدائمين يكون هو الرئيس الإداري في الوزارة . كما ينبغي أن يكون هناك على الأقل ثلاثة مساعدين للوزير في كل وزارة تبلغ مرتباتهم المستوى الذي يجتنب النوع الممتاز من الأفراد ، ويحتفظ بهم في هذه الوظائف الرئيسية . وعلى الوزير أن يعنى عناية متزايدة باتصاله بالهيئة التشريعية في محاولته أن يجعل نفوذه في الكونجرس أكثر اتساقا مع نفوذ رؤساء المصالح التابعين له .

وفوق ذلك فانه لا بد للوزير - حتى يستطيع أن ينهض بواجبه على الوجه الأكمل - أن يكون ملما بعمل وزارته ومؤثرا فيها بدرجة أكبر مما حدث في الماضي . وينبغي أن ييسر ذلك له بأن توفر له الوسائل للمراجعة المنطقية لسياسات وبرامج التنفيذ في أنحاء الوزارة . وقد اقترحت شعبة البحث في لجنة هوفر تشكيل لجنة للسياسة والبرنامج تتكون من رؤساء المصالح ويرأسها أحد مساعدي الوزير . كما ينبغي أن تتوافر المعاونة المنتظمة من

مشروع تنظيم مختلف لجهاز تنفيذ الحس

رئيس
الجمهورية

مجلس الوزراء
(رئيس المجلس)
وكيل وزارة

مساعد وزير

مساعد إداري للوزير

المستشار العام

رئيس المالية

رئيس التوريدات

رئيس البحوث الإدارية

موظف في القسم

مدير الأفراد

رؤساء الإدارات
(اختياري)

المصالح

رئيس
مصلحة

رئيس
مصلحة

الأقسام

رئيس
قسم

رئيس
قسم

الفروع

رئيس
فرع

رئيس
فرع

رئيس
قطاع

رئيس
قطاع

رئيس
وحدة

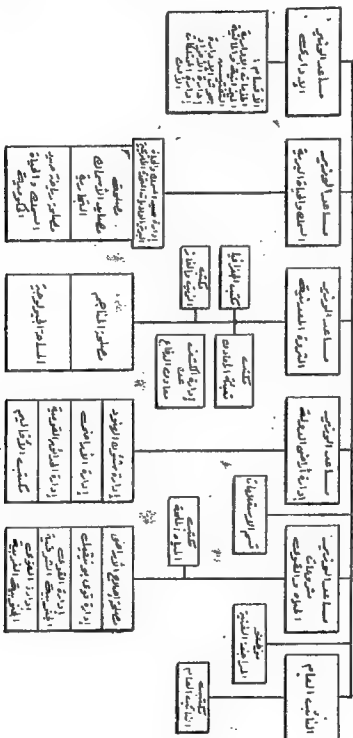
رئيس
وحدة

إدارات
معيشتية

مكتب ميدانية
عب الحاجة

التقسيم المكاتبية سلطات
المحليات والسلطة المحلية

مذہب الہیاطیہ
تکلیف الہیاء



عدد كاف من موظفي المشورة بينهم مستشار عام وموظفي علاقات عامة وغيرهم ممن يتطلبهم العمل في وزارة معينها . وسوف تتوقف قائمة مثل هذه الوحدات على درجة اكتساب أفرادها تصورا واضحا لواجب موظفي المشورة، وليس هذا عملا سهلا دائما . ودور وحدة المشورة هو تقديم النصيحة للوزير في مجال عمله والعمل مع قرنائهم في المصالح ومساعدتهم على أداء عملهم على نحو أفضل . ولكن الخط الفاصل هنا تصعب رؤيته أحيانا كما اتضح في الفصل السابق كما أن الحرص عليه أكثر صعوبة .

واستطردت شعبة البحث إلى القول بأنه لا بد أن تظل مسئولية وسلطة الكونجرس واضحة بالنسبة لتحديد أوجه النشاط الحكومية التي تنفذ ، والأطوار العام للتشكيل الإداري الحكومي ، وحجم وتكاليف أى برنامج حكومي . وفي نطاق هذه الحدود فإن نطاق وظيفة الإدارة في الوزارة هي إتاحة التوجيه الفعال والإشراف على عمل الوزارة رعاية للهدف العام في ظل السياسات المحددة وبطرق تضمن كفاية الأداء وملائمته . وفي استخدام هذه الوسائل جميعا لا بد أن يتوافر لرؤساء المصالح الشجاعة لتأكيد قيادتهم وهذه نقطة أخرى منعدود إليها في فصل تال(٦) .

ولا بد أن نوضح أن هذه التوصيات هي توصيات شعبة البحث وليست توصيات لجنة هوفر نفسها . ومع أن الاتجاه العام وبعض التوصيات التي تقدمتها لجنة هوفر كانت في بعض النواحي غير متسقة أو لا تتفق تماما مع توصيات شعبة البحث إلا أن هذا النص على المبادئ الذي وضعته الشعبة يقوم معيارا دائما إلى ما ينبغي أنه يتحقق في النهاية ، وتتوقف درجة تحقيق هذا المعيار في حالة كل وزارة على عدد من العوامل تتضمن من بين عوامل أخرى حجم الوزارة وعمرها (إذ ينشأ عن القدم الجمود في المؤسسات وفي الأشخاص على السواء) ودرجة تأصل الامتيازات المخولة لها وتأثير جماعات الضغط وحيوية القيادة (وبصفة خاصة في الفئات العليا) والدرجة التي يمكن الوصول إليها في أقناع الكونجرس للموافقة على التغيرات التي اقترحت .

أما بالنسبة للتشكيل المادي للوزارات فتبين الخريطة المرافقة التشكيل الذي ترى فيه لجنة هوفر الأولى أنه أكثر الترتيبات والمسميات ملائمة من وجهة النظر التنظيمية . والهيكل العام في هذه الخريطة أبسط كثيرا وأقل تعقيدا من كثير من تنظيمات الوزارات والهيئات التنفيذية اليوم في أى مستوى

من مستويات الحكومة ، حيث يزدحم الكثير منها بمؤسسات على درجات متفاوتة من الاستقلال وهيئات نصف مستقلة ومناشط غير مترابطة لا يوجد لها مكان مناسب . وسوف يتبين من نظرة مقارنة الى الخرائط التنظيمية لعدد من الوزارات وجود بعض المفارقات عن الشكل المعيارى الذى وضعته لجنة هوفر وبصفة خاصة فى تشكيل الادارة العليا وفى المسميات على جميع المستويات .

ولم يكن التقدم فى أمور تنظيم الوزارات أسرع فى الحكومة منه فى أى مكان آخر واستمرت الخطوات فى غير انتظام خلال السنوات التى تلت تقديم تقرير لجنة هوفر الأولى من سنة ١٩٤٩ مع تقدم بسيط هنا وتقدم أكثر قليلا هناك . ورغم ذلك فإن التحسينات الصغيرة الكثيرة العدد تتجمع ليتكون منها تنظيم أفضل . وأصبح المستوى الذى يلى الوزير أكثر انتظاما وأكثر تخصصا مما كان عليه من قبل وأنشئت فى كثير من الوزارات وظيفه لمساعد الوزير للشؤون الادارية هو موظف مستديم يختص بالادارة الداخلية . كما دعمت الخدمات الاستشارية ، وبصفة خاصة فيما يتعلق بالميزانية والمحاسبة وادارة الأفراد . وجمعت بعض الوحدات التابعة فى داخل الوزارات وجعلت أكثر انتظاما . ولايعنى هذا أنه لم يبق الكثير مما يلزم القيام به ؛ لأن هناك الكثير فعلا وبصفة خاصة فى مجال تجميع المناشط فى وحدات كبيرة فى نطاق الوزارة بحيث يستغنى عن نمط الشركة القابضة .

وقد وجه الكونجرس لجنة هوفر الثانية لتقديم توصياتها فيما يتعلق باعادة الحاق الهيئات التى تسأل الآن أمام رئيس الجمهورية مباشرة بالوزارات أو الهيئات الأخرى . ولكن اللجنة لم تقم بدراسة خاصة عن هذا الموضوع الا فيما اكتشفته من أنه من بين الهيئات الأربع والسنتين ، التى يطبق عليها هذا الوصف ، يتحمل رئيس الجمهورية مسئولية مباشرة لايمكن التخلي عنها فى ٣١ منها والثلاث والثلاثون الباقية لها سمات وواجبات متنوعة بحيث لايمكن الحاق الا قلة منها بالأجهزة الحالية . وعلى ذلك اكتفت اللجنة بما أوصت به من أن يعين رئيس الجمهورية فى مكتبه موظفا يتلقى تقارير دورية من هذه الهيئات الثلاث والثلاثين فى أمور مثل التنظيم والبرنامج والتعيينات والانفاق وأشباهها ، كما يعمل هذا الموظف بدوره كمستشار لرئيس الجمهورية ولادارة الميزانية فى الأمور التى تؤثر فى هذه الهيئات .

وقد اختارت لجنة هوفر الثانية المدخل غير المباشر فى تنظيم بقية
الوزارات فدخلت اليها من جانب المحاسبة والمراجعة والميزانية وإدارة
الأفراد ، وسوف نناقش كلا من هذه الموضوعات فى الفصول التالية .
وقد أوصت اللجنة أيضا بأن تنشأ هيئة ممتازة للخدمة المدنية توفر الأفراد
لشغل وظائف الإدارة العليا فى الوزارات والهيئات وتضم الرجال والنساء
ذوى المقدرة والخبرة الممتازة ليجتار منهم ويوفر لهم ظروف الخدمة التى
تجعل عملهم مشريا لهم ومفيدا للحكومة .

أمثلة عن تنظيم الوزارات :

وفرت كل من لجنة هوفر الأولى والثانية ثروة من المادة العلمية للدارسين
فى الإدارة العامة فى شكل دراسات أعدتها فرق بحث خاصة . ومن أحسن
هذه الدراسات التى توضح مشكلات التنظيم فى الوزارة تقرير شعبة البحث
فى لجنة هوفر الأولى عن الشؤون الخارجية الذى تلاه تقرير اللجنة ذاتها
عن نفس الموضوع بعنوان الشؤون الخارجية . وإننا نوصى بصفة خاصة
بالإطلاع على تقرير شعبة البحث وتحتوى الصفحات الست والثلاثون الأول
منه لب الموضوع .

والمشكلة التنظيمية الأساسية فى وزارة الخارجية هى أن هذه الوزارة
كانت صغيرة الى عهد قريب ، وكان اختصاصها مقصورا على رسم السياسة ،
كما أدارت برامج تنفيذية قليلة . ولكن بعد اندلاع الحرب العالمية الثانية
أخذت الوزارة تضم نشاطا تنفيذيا بعد الآخر حتى أصبحت بحلول سنة ١٩٤٨
مثقلة بالبرامج التنفيذية . وقد أوصت شعبة البحث أن تنحصر الاختصاصات
العامة لوزارة الخارجية بحيث تقتصر على تحديد مايراد من أهداف للولايات
المتحدة ووضع السياسة التى تحقق هذه الأهداف (بالاشتراك مع الأجهزة
الأخرى) وعلى التوصية باختيار وتوقيت مختلف الوسائل والأدوات لتنفيذ
سياسة الدولة الخارجية .

وبعبارة أخرى فإنه ينبغى لهذه الوزارة أن تصوغ أهدافها وتنظمها
بحيث تقتصر تماما على أمور السياسة العليا مع نقل البرامج التفصيلية مثل

(٧) انظر الفصول ١٤ ، ١٥ ، ١٦ ، ١٧ .

(٨) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذى للحكومة - الشؤون الخارجية . وتقرير شعبة البحث
من الشؤون الخارجية (واشنطن ١٩٤٩) .

أشكال المعونة المتعددة ، الى أجهزة الحكومة الاتحادية الأخرى (٩) . ومع ذلك فانه لم يؤخذ بهذه التوصيات - وربما لم يكن من المستطاع الأخذ بها في ظل الظروف الحالية - ثم أصبحت وزارة الخارجية في سنة ١٩٥٧ واحدة من أكبر الوزارات في واشنطن بالنسبة لعدد الوحدات التنظيمية (وليس بالنسبة لمجموع الموظفين) وشملت ضمن تشكيلها ادارة التعاون الدولي (المساعدة الخارجية والنقطة الرابعة) ، بالإضافة الى عديد من البرامج التنفيذية الصغرى .

وربما كانت أضخم المشكلات في تنظيم أى وزارة في واشنطن هي مشكلة تنظيم وزارة الدفاع ؛ فقد نشرت لجنة هوفر الأولى تقرير شعبه البحث عن تنظيم الأمن القومي وتقرير اللجنة ذاتها عن الأمن القومي كذلك، وأشار كل من التقريرين الى الصعوبات التي تواجه وزارة الدفاع وجهازها التنسيقيين - مجلس الأمن وادارة موارد الأمن القومي - (التي ألفت منذ هذا التاريخ) اللذين يضمهما المكتب التنفيذي لرئيس الجمهورية (١٠) . ولما كانت هذه الدراسة عبارة عن تقص ادارى فان تقرير شعبه البحث ذو فائدة خاصة ونوصي بالاطلاع على الصفحات الثلاث والثلاثين الأولى منه . وقد وجدت شعبه البحث أن قانون الأمن القومي لسنة ١٩٤٧ ، الذى قصد الى ضم وزارتي الحرب والبحرية السابقتين فى وحدة واحدة مع وحدة منفصلة تتكافأ معها لسلح الطيران ، هو خطوة تشريعية فى الاتجاه السليم، ولكنها لم تذهب الى المدى الكافى ، كما لم تنفذ تنفيذا كاملا . وقد كان لكل من الوزارات الفرعية الثلاث مكانة الوزارة ، ولكل من وزرائها حق الاتصال المباشر برئيس الجمهورية ، وكان العمل الأساسى لوزير الدفاع هو

(٩) توجد مادة أساسية حلة من هذا الموضوع في كتاب جيمس ل . ماك كامى « ادارة الشؤون الخارجية » (نيويورك ١٩٥٠) ، وفي مقالين نشرهما والتر لانس ، فرانسيس ويكوس في مجلة العلوم السياسية الأمريكية عن « امادة تنظيم وزارة الخارجية » عدد ٢٨ (أبريل ١٩٤٤) ص ٢٨٩ - ٣٠١ وفي « وزارة الخارجية تستمر فى عملية إعادة التنظيم » عدد ٣٩ (أبريل ١٩٤٥) ص ٣٠٩ - ٣١٧ وكذلك فى دراسة عنوانها « تقرير عن تنظيم وزارة الخارجية » امدها ل . ل . نلسون ونشرت فى كتاب « مطالعات ووثائق فى الادارة العامة » تحرير « فيلكس نجرو » نيويورك ١٩٥٠ الذى نوصى بالرجوع اليه بصفة خاصة لانه يبرز عدم كفاية خدمات المشورة التى تقدم لوزير الخارجية ، وكذلك قصور كبار الموظفين عن تقديم الارشادات اللازمة لرسم السياسة واعمال التخطيط . والانتقال الى التتبع والكتابة الباقية من الافراد الذين يحصلون مباشرة بالوزير وغموش خطوط السلطة .

(١٠) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذى الحكومى منظمة الامن القومي . وتقرير شعبه

البحث عن منظمة الامن القومي (واشنطن ١٩٤٩) .

التنسيق وجهازه الوظيفي صغير جدا ، وعليه أن يعتمد في واقع الأمر على الاقتناع أساسا حتى يبرز نفوذه .

وكان المسلم به طبعاً أن تنفيذ برنامج توحيد يشمل هئتين حرييتين كبيرتين راسختين لهما تقاليد قوية وطرق مرسومة للتنفيذ واتجاهات تنافسية متبادلة تكاد تكون عملية فوق المقدرة الانسانية . ولم يكن عجباً أن أول فرد أقدم على تنفيذ هذا العمل البطولي قد ضحى حياته في مكتبه بالمعنى اللفظي لهذه الكلمة . وبالإضافة إلى التعقيدات التي تتضمنها عملية ضم مثل هاتين الوزارتين وجنت الحاجة إلى ربط وزارة ثالثة هي وزارة الطيران مع منشأة الدفاع الموحدة .

وعلى ذلك فإن شعبة البحث تصرفت بمنتهى الحرص وهي تعد توصياتها فان ثلاثاً من التوصيات الست قصد بها تدعيم السلطة المركزية ، لاسيما سلطة وزير الدفاع « الوزارة الضخمة » الجديدة بقصد التقدم في عمل الفريق في جميع أرجاء منظمة الأمن القومي وفحصي الميزانية الحربية بدقة وإمعان . وكان من بين المشكلات التي درسها هذا التقرير واحدة يتكرر ظهورها في الإدارة العامة ، وهي : أيهما يضمن أفضل أنواع عمل الفريق : التنسيق ، أم التوحيد ؟ ولكنه لم يقدم إجابة عنها . وإن المرء ليتساءل بسبب اشتداد الجدل في داخل البنتاجون عدة سنوات وذويوعه لدى الرأي العام ، بعد أن نفذت العملية ، فيما إذا كان الاندماج سوف يصبح كاملاً في وقت ما . وقد نتج عن تقرير لجنة هوفر الأولى إدخال تعديلات على قانون الأمن القومي الصادر سنة ١٩٤٩ الفرض منها دعم مركز وزير الدفاع بحرمان وزراء الوزارات الفهرية الثلاثة من عضوية مجلس الوزراء ، وتقوية سلطة مكتب وزير الدفاع ، وإنشاء وظيفة محاسب لوزارة الدفاع ، وكل من الوزارات الفرعية .

ولم تمن لجنة هوفر الثانية بموضوع التنظيم في ذاته ولكنها كرست مجالا كبيراً لتنظيم قطاع الأعمال في وزارة الدفاع وأعداد تقرير شعبة البحث عن الإمدادات الحربية (١١) بالإضافة إلى أن عمل وزارة الدفاع في مجالات مثل النقل والخدمات القانونية قد درس دراسة منفصلة في كل جزء تقريباً من تقارير اللجنة بينما درست الهيئات المدنية كقاعدة دراسة أقصر . والواقع أن الإنسان يتحقق مرة أخرى بعد قراءة هذه التقارير كيف أن عمل الحكومة الاتحادية منقسم إلى جزئين غير متساويين تشكل وزارة الدفاع وهيئات الأمن القومي الأخرى الجزء الأكبر منه . إذ استخدم مكتب وزير الدفاع

(١١) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذي في الحكومة - تنظيم قطاع الأعمال في وزارة الدفاع

وتقرير شعبة البحث عن الإمدادات الحربية (واشنطن ١٩٥٥) .

وحدة أكثر من ألفي شخص في سنة ١٩٥٢ ولم ينقص هذا كثيرا حتى سنة ١٩٥٤ . كما أنه لا يبدانيه من حيث عدد الأفراد إلا وزارة البريد التي مازالت أقل من أى من الوزارات المكونة لوزارة الدفاع .

ويصف تقرير شعبة البحث في لجنة هوغر الأولى عن وزارة البريد (١٢) نوعا من المشكلات التنظيمية مختلفا تماما . فهي في هذه الحالة أكبر منشأة أعمال في العالم - كما تسمى نفسها - وكانت تضم أكثر من نصف مليون موظف في سنة ١٩٥٥ ، وأربت جملة متحصلاتها على ٢٠٣ بليون دولار ، ولم يكن يسمح لها أن تعمل على نظام إدارة الأعمال مطلقا ، بل كانت ترتبط بخطط الكونجرس الذي احتفظ طوال سنوات عديدة برقابة شديدة على بعض شئونها الإدارية ، مثل السياسة التي تسير عليها مختلف فئات البريد واستخدام حق الإعفاءات البريدية لأعضاء الكونجرس والهيئات ومسائل التنظيم والإجراءات التي لا يملك موظفو وزارة البريد في واشنطن وفي مناطق العمل سلطة حقيقية للتصرف فيها . وقد نوقش الموضوع مع الكونجرس مرات عديدة ، ولكنه كان بطيئا في قبول أى اقتراح بالتغيير ، وأحد الأسباب في ذلك هو أن كل عضو شيوخ مع وجود نحو ٣٩٠٠٠ مكتب بريد منتشرة في جميع أرجاء البلاد ونحو ٣٣٠٠٠ ساعي بريد في الأرياف يشترط القبول السياسي كأحد مسوغات تعيينهم يجسد عنصر تأييد في موطنه الانتخابي لا يحب أن يتخلى عنه . وبالإضافة إلى هذا العامل فإنه يصعب التخلي عن عادة رسمت لأنها ترجع إلى أيام الدولة الأولى . وكانت المشكلة التي يبحثها شعبة البحث في لجنة هوغر هي كيف تجعل وزارة البريد تعمل بكفاية وربع أكبر مع تقديم خدمة أحسن . ويحظى التقرير بدرجة عالية من التقدير والثقة ؛ إذ أعيدته نفس شركة خبراء الإدارة والتنظيم التي نشرت في سنة ١٩٤٥ تقريرا ممتازا عن تنظيم الكونجرس نفسه (١٣) . ومع أن تقرير شعبة البحث يعتبر قصيرا إلا أن المرجح أنه حوى من الآراء الحكيمية عن موضوع التنظيم أكثر مما شملته أى دراسة مماثلة أعلنت للجنة هوغر الأولى أو الثانية .

ومن بين ثمان توصيات مقترحة نجد ثلاث منها أهمية خاصة ، إذ تقرر شعبة البحث أن كفاية الأداء يمكن أن تتحقق بانتهاء لامركزية الإدارة ونقلها إلى ميدان التنفيذ وبمراجعة التشكيل التنظيمي للإدارة العليا في الوزارة وبتطوير سياسات إدارية سليمة . ثم حدث أول انقلاب كبير في البريد في سنة ١٩٤٩ كنتيجة لدراسة اللجنة عندما خول الكونجرس مدير عام

(١٢) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذي في الحكومة - تقرير شعبة البحث عن وزارة البريد (واشنطن ١٩٥٥) راجع أيضا المقال الشيق الذي كتبه ج . - لستر ووكر هكلا ميلدون تشكيل وزارة البريد « مجلة هافر » يونية ١٩٥١ ص ٢٧ - ٤٥ .

(١٣) شركة روبرت هيلر بكيفلاند أوهايو .

البريد أن يفوض سلطته الى موظفين تحت اشرافه مباشرة . ومنذ ذلك الوقت حدث تقدم كبير في جميع المجالات التي ذكرت بتقرير شعبة البحث . كما تحققت درجة من اللامركزية عن طريق التدرج في انشاء خمسة عشر مكتبا اقليميا يقتصر اختصاصها على أمور التسهيلات التي تتضمن عمليات مثل الامدادات والادارة والصيانة والتصرف في المتلكات والمركبات والتموين . ومن المحتمل أن يبدو أى تغيير ادارى يهدف تقليدا راسخا يستند الى الطرق البيروقراطية في أداء الأعمال ويرتبط ارتباطا وثيقا بالروتين المقعد بطينا ولكنه ليس مستحيلا تماما كما بدا ذلك فى جهود وزارة البريد .

مراجع مختارة

- Appleby, Paul H., «Organizing around the Head of a Large Federal Department», *Public Administration Review*, Vol. VI (Summer, 1946)
- Charlesworth, James C., *Governmental Administration* (New York, 1951), Chaps 10, 11
- Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, *Task Force Report on Departmental Management* (Washington, D.C., 1949) "Must" reading
- Emmerich, Herbert, *Essays on Federal Reorganization* (University, Ala., 1950) pp 33-60
- Macmahon, Arthur W., *Administration in Foreign Affairs* (University, Ala., 1953), Chaps. 2-4.
- , „Departmental Management,” in President's Committee on Administrative Management, *Report with Special Studies* (Washington, D.C., 1937).
- , and John D. Millett, *Federal Administrators* (New York, 1939).
- Millett, John D., "Purpose and Organization of Departmental Management," in Dwight Waldo (ed.), *Ideas and Issues in Public Administration* (New York, 1953), Chap. 15.
- Pritchett, C. Herman, "The Postmaster General and Departmental Management," *Public Administration Review*, Vol. VI (Spring, 1946).
- United States Senate, Senate Committee on Government Operations, *Organization of Federal Executive Departments and Agencies*, Sen. Comm. Report No. 14, 83rd Cong., 2d Sess. (1954), and subsequent editions.
- Wallace, Schuyler C., *Federal Departmentalization* (New York, 1941).

اللجان الرقابية

اللجنة الرقابية هي إحدى السمات المميزة للحكومة الأمريكية والسمة المميزة للجنة الرقابية هي استقلالها الافتراضى فى انجهاز التنفيذى للحكومة . وتشكل اللجان الرقابية مجموعة تختلف أهدافها وتنظيمها عن أغلب الهيئات العامة المسئولة عن تنفيذ البرامج . ولما كان العمل فى مجالات معينة من الاقتصاد مثل المرافق العامة والنقل والاتصالات وما يماثلها يصل إلى مستوى فنى يتطلب خبرة خبراء ، كما يشمل نطاقه امتدادا كبيرا يندر أن يكون محصورا فى نطاق حدود الولايات ، فإن الصالح العام يتطلب ألا تسمح للولايات أن تتحكم فيه .

وفى مثل هذا الموقف تنتهج الأمم الأخرى فى المعتاد طريق الملكية العامة والتشغيل بصورة كلية أو جزئية ، وقد حاولنا فى الولايات المتحدة أن نبتعد عن الملكية العامة مفضلين عليها التنظيم العام الذى هو الطريق الأصعب ، ولكن احتمال منافسته للمنشأة الخاصة أقل . وحتى نضمن العدالة لأصحاب هذه الصناعات والمستهلكين الذين يستخدمونها فقد فوض الكونجرس ومشروع الدولة الرقابة عليها إلى هيئات تأخذ شكل اللجنة فى التنظيم وتحتل منطقة بين الهيئتين التنفيذية والتشريعية وأصبحت تعرف بالفرع الرابع للحكومة .

وقد كونت اللجان الرقابية فى كل مستويات الحكومة وبدأت بين الولايات عندما انصرفت الهيئات التشريعية عن محاولة القيام بنفسها برقابة صناعات مثل النقل وتوليد القوى وفوض هذا إلى وحدة فى الجهاز التنفيذى كانت مع هذا أكثر ارتباطا بالهيئة التشريعية منها بالحاكم ، كما أن هناك لجانا فى كثير من البلديات لتنظيم عمليات النقل المحلى والمرافق . ولكن أقوى اللجان جميعا هي لجان الحكومة الاتحادية وأول هذه اللجان هي لجنة التجارة بين الولايات التى أنشئت سنة ١٨٨٧ لتحتم بالطرق الحديدية .

وهناك كثير من الهيئات اليوم فى الحكومة الاتحادية تتخذ شكل اللجنة

ولانهض كل منها بتحقيق الأغراض الرقابية ، بل تختص بعض هذه اللجان بعمليات داخلية محدودة في نطاق الحكومة ذاتها كما هو الشأن في لجنة الخدمة المدنية (وهي هيئة تتكرر في كثير من الولايات والحكومات البلدية) ولجنة الفنون الجميلة . كما توجد لجان أخرى تهتم أساساً بالتنفيذ أو المناشط الادارية . والأمثلة على ذلك هي هيئة وادي التنيسى ومجلس معاشات السكك الحديدية . وتضم هذه الفئة كثيرا من البلديات تشمل عشرين من المدن الكبرى تحكمها لجنة تنهض بواجبات التشريع والتنفيذ كليهما ، بدلا من أن يحكمها مجلس يقوم في جانب وعمدة أو مدير في الجانب الآخر . وخيرا فان لجنة الطاقة الذرية تحتل مكانا مفردا ؛ لأنه رغم أن الكثير من مناشطها تنظمي فانها تنهض بمناشط تنفيذية كثيرة ، بالإضافة الى أن الكثير من مشكلاتها فريد .

كما أن جزءا من العمل الرقابى في الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات ينفذ عن طريق هيئات لاتعتبر لجانا بل هيئات يرأسها ادارى مفرد وتقع في وزارة نظامية . فقسم مقاومة الاحتكار في وزارة العدل ، وفرع فحص اللحوم في وزارة الزراعة ، مثالن على هذه الحالة .

وسوف نقصر الدراسة الحالية على اللجان الرقابية الاتحادية المستقلة على هذا التحديد نظرا لوجود استثناءات عديدة من النمط الرقابى ونمط اللجنة ، ولو أن الكثير مما يقال عن هذه اللجان ينطبق كذلك على شكل اللجنة في التنظيم مهما يكن الفرض منها ومهما يكن مستوى حكومتها .

عمل اللجان الرقابية :

مجالات الاقتصاد التي تؤثر فيها اللجان الرقابية التسع الكبرى واللجان التي تدخل في كل حالة موضحة فيما يلى :

١ - ثلاث لجان لتنظيم الناقلات :

لجنة التجارة بين الولايات (الخطوط الحديدية والمحركات والناقلات المائية وخطوط الأنابيب)

المجلس البحرى الاتحادى

مجلس الطيران المدنى

٢ - لجنتان لتنظيم المرافق :

لجنة القوى الاتحادية

لجنة المواصلات الاتحادية

(مرافق الكهرباء والغاز)

(التليفون والتلفراف والراديو والتليفزيون)

٣ - لجنتان لتنظيم المال والائتمان
لجنة الضمان والمصارفة (عمليات الضمان المصرفية وصكوك الضمان
بصفة عامة والشركات القابضة)
لجنة الاحتياطي الاتحادية (النقود والائتمان والبنوك المنضمة)

٤ - لجنتان لتنظيم الإجراءات في مجالات خاصة تؤثر في الصناعة بصفة
غامضة :

لجنة التجارة الاتحادية (إجراءات التجارة غير العادلة)
مجلس العلاقات العمالية القومي (إجراءات العمل غير العادلة
ووظائف اللجان الرقابية هي : والمساومة الجماعية)

أولا : اعداد معايير وقواعد تحكم العمل في صناعة معينة رعاية لمستقبلها .
ثانيا : دعم هذه القواعد وملاحقة المخالفين ، وعلى ذلك فان عمل هـنـه
اللجان يعتبر من احدى نواحيه تشريعا اداريا ، او وضع قواعد ، ومن ناحية
أخرى قضاء اداريا . وهو يشمل وضع وتطبيق السياسة لتحقيق أهداف
قانون معين عن طريق وضع قواعد شبه رسمية (ويغلب أن يكون ذلك
استنادا الى بحوث مستفيضة والاستماع الى آراء عديدة) وعن طريق التوسع
في تطبيق القرارات في حالات معينة (بعد الاستماع كذلك) وعن طريق
مداولات وآراء وأحكام غير رسمية (١) .

وفي مراقبة الحاملات والمرافق نلاحظ شيوع هذه المناشط :

(١) تحديد الأسعار في مستواها الأعلى والأدنى وتحريم التفرقة
والامتيازات (٢) وضع مستويات للخدمات . (٣) تنظيم الدخول في قطاع
الأعمال بالحصول على شهادة ، أو رخصة ، أو إذن ، أو الحرمان منها .
(٤) الرقابة على المالية عن طريق منح أو منع الضمانات والمنتجات والادماج
وتحديد طرق المحاسبة ومعاييرها (٥) التركيز على الأمان عن طريق وضع
قواعد للمعدات والأفراد والإجراءات وما لم يشبه ذلك .

وفي مجال المالية والائتمان يقوم مجلس الاحتياطي الاتحادي برقابة
الائتمان والنقد والإشراف على البنوك . كما تقوم لجنة الضمان والمبادلة
بتحديد وتطبيق مستويات النظاء في اصدار صكوك ائتمان جديدة وتنظيم
سير المبادلات في الصكوك المالية وفي تشكيل وتمويل الشركات القابضة .
وفيما يتعلق بالممارسة غير العادلة تقوم لجنة التجارة الاتحادية بوضع

القواعد للصناعة ، كما يقوم مجلس العلاقات الصناعية القومى بوضع القواعد لكل من العمال والصناعة .

وكثير من العمل التنظيمى ينفذ عن طريق اجراءات شبه قضائية تتضمن مع ذلك ما يفوق اجراءات التقاضى فى محكمة نظامية من حيث ان قرارات اللجنة يجب ان تتخذ دائما فى ضوء ظروف الصناعة وأهداف القانون ، وبذلك تنهك كل لجنة فى وضع اطار متماسك من السياسات والمعايير والظروف التي تنهض فيها الصناعة بعملياتها .

ويبدو أن النظرة السطحية لعمل اللجان الرقابية تبين درجة كبيرة من التفاوت ، ومع ذلك فان المواقف التي تتعرض لها هذه الهيئات على درجة كبيرة من التشابه . مثال ذلك أن يكون الكونجرس قد اقنع فى كل حالة بأى الصناعة أو المناشط موضوع الدراسة تتطلب التحكم فيها لاصلاح سوء تصرف واقع أو منذر . ويستطيع الكونجرس أن يشير الى نوع التنظيم الذى يرى ضرورته ، ولكنه لا يستطيع أن يشترع تفاصيل القواعد التي تلائم كل طارئ محتمل .

وما يستطيع الكونجرس أن ينهض به ونفذه فعلا هو التنبيه باعتدال الأسعار وارتفاع مستوى الخدمة وعدم السماح للوافدين الجدد بالدخول فى مجال الصناعة الا اذا كان ذلك يخدم الشعب ويسر قضاء حاجته ، وأن يدمج هؤلاء الوافدين برغبتهم ومقدرتهم فى أداء الخدمة ، وأن تحرم الطرق والاجراءات غير العادلة . ولكن من المستبعد قطعا أن يقوم أى مشرع بوصف ماهية الأجر العادل أو الخدمة المعقولة فى ظروف تتغير بتطور التكنولوجيا والزمن ، أو أن يحدد أيا من الطرق الممكنة يأخذ بها نظام للنقل أو الاتصال التليفونى . وهناك أسباب عدة لذلك ؛ منها أن الأمر يستغرق وقتا طويلا ومعرفة خيرة ، وأن النجاح فيه يعتمد على نوع من طريقة التجربة والخطا بحيث لا يتيسر النهوض به الا لهيئة ادارية مستديرة . كما أن ظروف الصناعة والمجتمع دائمة التغير بحيث تتطلب مرونة فى معالجتها ، وهذه المرونة ليست جزءا من صمامات الهيئة التشريعية . وعلى ذلك لابد أن يتوسمح الكونجرس ومشروع الولايات فى مجالات التفويض الى هيئة تنفيذية ، ثم يخضع هذه الهيئة للمحاسبة الكاملة عن جميع اجراءاتها وعملياتها(٧) .

(٢) لمناقشة المحاسبة راجع الفصل ٣٠ .

التنظيم :

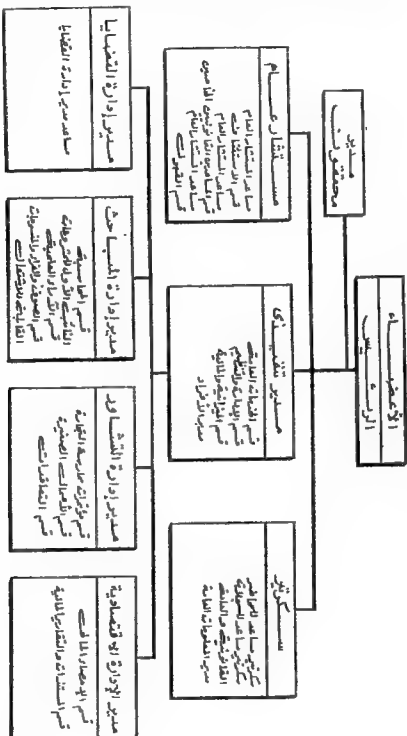
لماذا شكلت هذه الهيئات على شكل لجان ؟ ذلك لأن الهيئة التي يمنحها المشرع سلطة الاختيار ويوكل إليها ضبط نشاط قطاع الأعمال الخاص يطلب منها أن تعمل بحياد تام بالنسبة لجميع الأطراف المعنية ، ومع ذلك لا يصح أن تقيد بقيود عديدة بحيث تعوق حركتها لدرجة يصبح فيها ضرر التأخير يكاد يتساوى في غمره مع ضرر التحيز . ويطلب أن تكون الصناعات التي تتأثر بالإجراءات المنظمة قوية وذات نفوذ سياسى ، ومثل هذه الإجراءات تحكم في أرباحها وفي خدماتها ومالياتها . وإن الجمع بين قدر كبير من حرية الاختيار في الإدارة من ناحية وقدر كبير من النفوذ الخاص من ناحية أخرى مع الجاذفة في العلاقات بينهما يتضمن مخاطر جدية من الفساد وعدم العدالة .

ويبدو أن اللجنة التنظيمية المستقلة قريبة جدا في مثل هذا الموقف من الرؤاء بالحاجة . ويقول أحد تقارير شعب البحث من لجنة هوفر أن « عدد الأعضاء واطمئنانهم في وظائفهم قصد به ضمان التخلص من التحكم الحزبى أو المحسوبية . فالجماعة أكثر قدرة على مقاومة النفوذ الخارجى وكل عضو يشعر بالتححرر من التهديد بالفصل الذى يعتبر مصدرا للضغط . وفوق ذلك فإنه لما كان من المحتمل أن تكون أنشطة اللجنة أكثر تعرضا للنقد العام من الإدارة المفردة في وزارة كبيرة فهناك فرصة أكبر للتعرض للضغط أو الأفعال غير السليمة . وأخيرا فبينما تهينة ظروف الاستماع والضمانات التشابهة ضد الأعمال التعسفية ليست مقصورة على اللجان فإنها قد تكون أكثر فاعلية عندما تصاحب العمل الجماعى» (٣) .

ويطلب أن يكون العمل الجماعى في رسم السياسة واتخاذ القرار بطيئا وباهظ التكاليف ، ولكن ميزته هي أنه يحتاج الى توافق الأغلبية في مجموعة من الأعضاء ذوى المكانة المتساوية بعد مناقشة كاملة وتبصر لا يغنى عنه شيء آخر في علاقة قطاع الأعمال بالحكومة . وعلى ذلك فالصفات الأساسية التى يشترط أن تتوفر في العضو هي المعرفة الكافية بالصناعة التى يعمل على إخضاعها للتنظيم حتى يستطيع أن يتفهم المشكلات وأمور السياسة الداخلة فيها ، وأن يستفيد فائدة كاملة من الخبراء الفنيين من بين الموظفين

(٣) لجنة تنظيم الجمارك التنفيذية في الحكومة تقرير شعبة البحث للجان الرقابية

لجنة المتابعة الفيدرالية



بالإضافة الى الرأى السديد المترك (٤) . وبذلك يوجد المصدر الرئيسى للخبرة فى موظفى الهيئة حيث تكون هناك حاجة الى الكثير من المهارات الفنية ، ويشمل ذلك مجالات الهندسة والمحاسبة والقانون ومايشبهها .

ويقال عن جميع اللجان انها ذات رئاسة جماعية ، بمعنى أنها تضم أعضاء عديدين . ونجد أن من بين لجان الحكومة الاتحادية ستا يشكل كل منها من خمسة أعضاء واثنين من سبعة أعضاء . كما أن لجنة التجارة بين الولايات التى هى أقدم اللجان جميعا تتكون من أحد عشر عضوا . وجميع الأعضاء يرشحهم رئيس الجمهورية ويعتمد تعيينهم مجلس الشيوخ ، ولكن ليس لرئيس الجمهورية أن يفصل الأعضاء الا لأسباب يحددها الكونجرس (٥) مثل الإهمال فى أداء الواجب أو الخطأ الجسيم فى العمل . وتختلف مدة العضوية ، فهى خمس سنوات فى ثلاث لجان ، وسبع فى ثلاث أخرى ، وست فى اثنتين منها ، ومدة العضوية فى مجلس الاحتياطى الاتحادى أربع عشرة سنة . وعلى ذلك فانه تتاح الفرصة لكل رئيس جمهورية خلال دورة واحدة فى الحكم لتعيين أغلب الأعضاء على الأقل فيما عدا أعضاء مجلس الاحتياطى الاتحادى . وبالنسبة لأغلب اللجان لايجوز أن يختار من حزب سياسى واحد أكثر من أغلبية الأعضاء ولايستثنى من هذه القاعدة الا مجلس العلاقات العمالية القومى ومجلس الاحتياطى الاتحادى . ويشترط فى الأعضاء أن يكونوا متفرغين ، كما يشترط عادة ألا تكون لهم مصلحة مالية فى الصناعة التى يشتركون فى تنظيمها خلال عملهم فى اللجنة .

وقد وجدت لجنة هوفر الأولى عددا من الأخطاء فى التنظيم الداخلى للجان الرقابية ، ومن بين ذلك افتقار الاتساق ، واختلاط خطوط السلطة ، وعدم وضوح المسؤولية بين الأعضاء . وقد اقترح كبداية نحو الإصلاح الداخلى أنه ينبغى أن تنحصر كل السلطة الادارية فى كل لجنة رقابية فى رئيسها . وقد تحقق هذا التغيير الآن فى أغلب الحالات ، وهو يطبق بطرق مختلفة بعض الشيء فى اللجان المختلفة كما هو المنتظر ، فان الخريطة التنظيمية المرافقة للجنة التجارة الاتحادية تغطى الصورة المعتادة للترتيبات الداخلية الحالية . فبينما كان الأمر من قبل فى بعض الحالات أن يتحمل كل عضو المسؤولية عن جزء من جميع الحالات التى تعرض على الهيئة ، أو عن تشغيل قسم معين ، أو مجموعة من الأقسام ، فان جميع الأقسام اليوم تقدم عملها الى رئيس اللجنة ، ويتناقش الأعضاء ويتخذون القرار الرقابى ولكنهم لا يديرون .

(٤) المرجع السابق ص ٢٢ .

(٥) لمناقشة هذه النقطة راجع الفصل الرابع .

استقلال اللجنة :

من السمات المميزة للجان الرقابية - كما لوحظ من قبل - استقلالها النسبي في داخل الجهاز التنفيذي للحكومة . فليس لرئيس الجمهورية أن يراقب سياستها ، أو حتى أفرادها ، بل تكون مسألتها أساساً أمام الكونجرس . ومع ذلك فإن رئيس الجمهورية يمين فعلاً أعضاء اللجنة بموافقة مجلس الشيوخ . ويشترط موافقته في حالة أربع لجان على بعض أنواع الاجراءات قبل أن تتخذ وهي : منح تراخيص عمليات النقل الجوي فيما وراء البحار بالطائرات الوطنية أو الأجنبية وبناء السفن والرقابة على وسائل النقل في زمن الحرب ووقف التعامل في سوق الأوراق المالية .

وبالإضافة الى ذلك فإن استقلال اللجان مقيد بمتطلبات قانون المراجعة القضائية الذي يؤدي الى قيام المحاكم بالرقابة في ثلاث نواح رئيسية للتأكد من استخدام الاجراءات السلمية في العمل الإداري ومن عدم تجاوز السلطات المخولة من الهيئة التشريعية في التنفيذ وفي الاستيثاق من كفاية الأدلة المسجلة عندما يستند العمل الإداري الى حقائق مدونة .

كما أن هناك بالضرورة بعض قيود غير مباشرة على استقلال اللجان التنظيمية ، إذ تراقبها في شئون الأفراد لجنة الخدمة المدنية الى نفس المدى الذي تذهب اليه في مراقبة الهيئات الأخرى في الحكومة الاتحادية . كما أن ادارة الميزانية تراجع ميزانيتها ولها السلطة في فحص التشريع الذي تتقدم به اللجان أو الذي يؤثر فيها بطريقة ما وأجراء دراسات إدارية تفصيلية عن تنظيمها واجراءاتها حتى يمكن إدخال التحسين عليها حيثما أمكن . وبالإضافة الى ذلك فإنه لا بد لهذه اللجان من الحصول على اعتمادات سنوية من الكونجرس الذي له سلطة التفتيش عليها في أي وقت وإدخال تعديلات معينة في تشريعها ، وقد تصل الى الإلغاء اذا بلغ عدم رضا عن عملياتها أو أدائها حداً كبيراً ولو أن هذا الاتجاه الأخير - كما ترى شعبة البحث في لجنة هوفر - أداة قليلة لايحتمل أن يلجأ اليها الا في الحالات الحدية «^(٦)» . وقد رخص الكونجرس في سنة ١٩٥٧ بأجراء بحوث مستفيضة حول ما أشارت اليه النيويورك تايمز على أنه « مجموعة هائلة من أجهزة الكونجرس الخاصة في داخل الحكومة أي الهيئات الرقابية » والهدف هو « معرفة ما اذا كان القانون كما قصد اليه الكونجرس قد تعرض

(٦) تقرير شعبة البحث من اللجان الرقابية ص ١٦ .

للالغاء أو التعديل على يد هؤلاء الذين ينفذونه» (٧) . وقد كشف هذا البحث في سنة ١٩٥٨ عن أمور مثيرة حول الضغوط القوية التي يقوم بها أصحاب المصالح الخاصة الذين يتنافسون أمام لجنة الاتصالات الاتحادية للحصول على قنوات تليفزيونية مخصصة .

وقد أجريت دراسات دقيقة ومستفيضة في السنوات الأخيرة عن طريقة نهوض اللجان بواجباتها عمليا ، فتوافر أمام الدارسين الآن وقائع مادية يستندون إليها في دراساتهم (٨) وبنت اللجان في كل ناحية على أنها لم تكن بعيدة عن السياسة والنفوذ كما افترض لها أن تكون ؛ اذ قد يعين فيها أفراد من بين العاملين في مجال الصناعة التي تقوم اللجنة بالرقابة عليها ، وكثيرا ما يحدث هذا استنادا الى أنه ينبغي أن يكون للأعضاء دراية بمجال عملهم . وهذه ميزة واضحة ، ولكن يندر أن يؤمن معها علم التحيز ، او تتأكد حماية المستهلك في المحاكمات شبه القضائية . فضلا عن ذلك فان الاتجاه العام في عمل هذه اللجان هو فحص حالة بعد حالة، وهذا يعني أن التخطيط المسبق وتحديد سياسة طويلة الأمد غالبا ما يهمل .

وفوق ذلك فان الاستقلال التنظيمي للجنة يجعلها في أغلب الأحوال تنهض بواجباتها وهي غافلة بعض الشيء عما اذا كانت السياسة المتبعة تتلاءم مع السياسة الاقتصادية القومية أو مع سياسة الحزب السياسي الذي يتولى الحكم . ومن ناحية أخرى فانه بسبب التعيينات التي يكون قد أصدرها رئيس جمهورية معين ؛ فقد تسير لجنة ما الى مسافة بعيدة في الاتجاه الآخر . وكذلك فانه على خلاف الكثير من الوزارات التنفيذية التي واجبه القانوني هو « التمدد والارتقاء » برفاهية قطاع معين من الاقتصاد القومي مثل قطاع الأعمال أو الزراعة أو العمل ، وهو الميل الذي تخدمه ، فان واجب الهيئة الرقابية في جزء منه على الأقل واجب سلبي في المحافظة على مختلف الصناعات التي تهتم بها . ونتيجة ذلك أن تهمل الوظيفة التطويرية التي تكون ضرورية في بعض الأحيان . وأخيرا فان اقتصاديين كثيرين ينفذون ما يؤدي اليه هذا النوع من طرق الإدارة من نتائج اقتصادية (٩) .

(٧) جاي فائر النيويورك تايمز أبريل ١٥ ، ٢٨ سنة ١٩٥٧ .

(٨) دراسة مستفيضة عن اللجان في الولاية - جيمس فاسر في كتاب استقلال الهيئات الرقابية للولايات (شيكلو ١٩٤٢) ويقع كتاب « روبرت كوشمان » عن اللجان الرقابية المشغلة في الحكومة الاتحادية في نفس درجة الجودة (نيويورك ١٩٤١) .

(٩) راجع مثلا ليفريت ليون ، فيكتور ابرامسون - الحكومة والحياة الاقتصادية (واشنطن ١٩٤٠) الجزء الثاني فصل ٢١ « المرافق العامة » .

ومع ذلك ، وبالرغم من هذه المساويء ، فإنه مادام المشرعون في كل من المستوى الاتحادي ومستوى الولاية يتقون باستقلال أشخاص عديدين أكثر مما يتقون في استقلال فرد واحد ، ومادام لا يوجد بعد بديل مقبول للرقابة في مجالات مثل المرافق العامة والضمان وعلاقات العمل والأمور الشبيهة فمن المحتمل أن تبقى اللجنة الرقابية المستقلة كسمة مميزة للحكومة الأمريكية .

الفصل بين الوظائف :

والموضوع القانوني الرئيسي فيما يتعلق باللجان الرقابية المستقلة هو ما اذا كان الأمر يستلزم لضمان القرار غير المتحيز فصل وظيفة البحث عن وظيفة اتخاذ القرار بوضع كل منهما في هيئة مختلفة ، أم أنه يكفي أن يفصل بينهما في داخل هيئة واحدة . ولهذا الأمر أهمية بالنسبة للسياسة العامة؛ لأنه في حالة هيئات مثل لجان المرافق العامة في الولاية ولجنة القوى الكهربائية الاتحادية فإن هدفها الأصلي هو حماية المستهلك والصالح العام ، وليس فقط خلق مراكز لبحث الخلافات . وفيما يتعلق بالسياسة العامة والهدف الاجتماعي نجد أن كلا من وظيفتي البحث واتخاذ القرار لاغنى عنهما . ولما كانت هناك علاقة وثيقة بينهما فإن المتفق عليه بصفة عامة أن الفصل بينهما في داخل هيئة واحدة أفضل من قيام كل وظيفة في هيئة مختلفة . ويجب في وظيفة الرقابة الفعالة أن تتقدم جميع أجزائها في اتساق ودون تأخير لا مبرر له اذا أردنا أن تتوافق المصالح الخاصة والعامة . والأرجح أن يكون بلوغ هذا الهدف العسير أيسر في ظل اختصاص واحد .

والواقع أن مثل هذا الاختصاص الموحد يعنى أنه في نظام اللجنة يجب أن تقوم مجموعة واحدة من الموظفين بجمع البيانات في كل حالة لاتقدمها لاتخاذ قرار في خصوصها بينما تقوم جماعة أخرى بالاستماع الى حجج كل جانب تعرض على الهيئة وتقدم التوصية بالقرار الى اللجان التي تتحصل أخيرا المسؤولية عن التنفيذ(١٠) ويمكن في التطبيق تقسيم كل من هاتين الوظائفيتين الى خطوات اضافية ، ولكن يبقى الخط الفاصل بين البحث والعجة من ناحية والاستماع واتخاذ القرار في الناحية الأخرى .

وتنشأ المشكلة الادارية الرئيسية التي تؤثر في اللجان الرقابية المستقلة عن المسألة القانونية التي أشرنا اليها الآن . اذ تثير اللجان - باعتبارها في

(١٠) هناك تقدير مختار لهذين العاملين في كتاب « القانون الإداري » تأليف كينيث دافيز

(سانت بول ١٩٥١) ص ٤٠١ - ٤٤٦ .

واقع الأمر السلطة الرابعة في الحكومة - مشكلة صعبة أمام مايرمي اليه المنظم الإداري من تحقيق التكامل الإداري في نطاق تشكيل دقيق يسمى « الجهاز التنفيذي » ، ومادامت اللجان مرسوسة للهيئة التشريعية بدلا من الرئيس الإداري الأعلى ، فإن الطريقة الوحيدة لتحقيق التكامل - ولو كان تكاملا جزئيا - هي أن تلحق بواحدة من الوزارات الكبيرة في الحكومة ، وأن تفصل بين وظائفها الإدارية والقضائية ، وأن تنقل الأولى إلى إدارة في داخل الوزارة ، وأن تترك الوظيفة القضائية دون أن تمس في داخل اللجنة الملحقة . وهذه هي القاعدة التي اقترحتها لجنة براونلو سنة ١٩٣٧ (١١) .

وهناك من الأسباب ما جعل هذا الاقتراح غير مقبول ، ولم يقتصر هذا على الكونجرس الذي رفض الاقتراح ، بل إنه لم يجد قبولا بين أغلب الخبراء الذين درسوا اللجان الرقابية من خلال عملها . ورغم ذلك فقد أجرى فعلا تغيير يتفق مع هذه التوصية ، ففي مجال الطيران المدني قسمت وظائف هيئة الطيران المدني بين ما يطلق عليه الآن مجلس الملاحة الجوية المدني الذي هو هيئة مستقلة وبين إدارة الطيران المدني التي هي مصلحة في داخل وزارة التجارة (١٢) وتختص إدارة الطيران المدني بأمور مثل لوائح الأمان والطائرات والملاحة الجوية ومعلومات الطيران وتقديم الصناعة بينما ينظم مجلس الطيران المدني النواحي الاقتصادية في هذه الصناعة وينشر معايير الأمان ويسمح الحوادث ويشجع النقل الجوي العالمي .

وقد تجنبنت لجنة هوفر الأولى - بعد مضي عشر سنوات على تقرير لجنة براونلو - الهجوم المباشر على القانون الأساسي للجان الرقابة المستقلة تأييدا لاقتراح بأن تنقل بعض وظائف معينة غير رقابية في أربع من اللجان إلى وزارات تنفيذية نظامية ، وقد نفذت هذه الفكرة في سنة ١٩٥٠ في حالة واحدة على الأقل ، إذ نقل ماكان يعرف حينئذ بلجنة الولايات المتحدة البحرية إلى وزارة التجارة ، وقسمت وظائفها بين الإدارة البحرية المسؤولة عن الإعانات وعمليات بناء السفن ومجلس بحري اتحادي ، وهو الهيئة الرقابية المسؤولة عن مراقبة الأسعار والخدمات والممارسة وما أشبه ذلك . ومع أن كلا من هاتين الهيئتين تقع في وزارة التجارة فإن مجلس البحرية الاتحادي مستقل عن الوزارة بالنسبة لوظائفه الرقابية .

(١١) اللجنة الرئاسية للإدارة العليا تقرير ودراسات خاصة (واشنطن)

ص ٢٠٥ - ٢٢٢ كوشمان الرجوع السابق .

(١٢) ومع ذلك فإن هيئة الملاحة الجوية لم تلغ بما لذلك ما زالت حتى سنة ١٩٥٧ ، وعده في وزارة التجارة وكانت تتكون من أعضاء مجلس الملاحة الجوية المدنية ورئيس إدارة الملاحة الجوية المدنية ولكنها لم تؤد أي وظيفة باعتبارها كيانا مستقلا .

ومنذ سنة ١٩٥٠ أيد اتحاد المحامين الأمريكي تقبل جميع الوظائف القضائية من اللجان الرقابية الى محكمة تجارية منفصلة يرأسها قضاة ، وهى خطة أيدتها كذلك لجنة هوفر الثانية . والبحث الذى بداه مجلس الشيوخ فى سنة ١٩٥٧ فى اللجان الرقابية كان من أسبابه ضغط اتحاد المحامين الأمريكى لاجراء الفصل بين هاتين الوظيفتين .

فأين خط الفصل الحقيقى بين الأمور التى تعتبر ادارية والتى تعتبر قضائية ؟ ليس الواحد منهما شرطاً لنجاح الثانى فى أدائه ؟ أولا ينبغى أن يكون الاعتبار المتحكم هو الوظيفة الاجتماعية التى يفرض أن تقوم بها اللجان وليس النظرية الادارية البحتة التى تفترض أن من المرغوب قيام التكامل فى اطار منطقى من التنظيم ؟ ويمكن أن يحتاج بأن تكامل جميع الهيئات فى نمط سبق تحديده ضرورى للحكومة المسؤولة وللادارة الشاملة المنتجة ، ولكن يمكن القول بنفس الحماسة بأنه اذا فرض تقسيم وظائف اللجان الرقابية فان الرقابة على الاحتكارات القانونية مثل المرافق العامة وإزالة مجالات التعارض الاجتماعى كما هو الشأن فى علاقات العمل التى سوف تثبت أنها أصعب مما هى عليه الآن .

تكرار وتداخل الاختصاصات :

وموضع آخر جدير بالاهتمام ؛ فانه عندما وجهت احدى شعب البحث فى لجنة هوفر الثانية اهتمامها الى اللجان الرقابية وصفتها بأنها « تطور سياسى بارز » فى الحكومة الاتحادية ، ولكنها لاحظت أن نموها كان عفويا وغير متسق استجابة لحاجات الحكومة العاجلة ليس فى المستوى الاتحادى فحسب ، ولكن فى مستوى الولاية كذلك (١٣) . وعلى ذلك يخضع كثير من الأعمال لسلطة رقابية من هيئتين حكوميتين أو أكثر ؛ اذ أن الرقابة التنظيمية تعتبر فى كثير من الحالات من وظائف البلدية أيضا .

ويتصل التداخل والتكرار فى داخل الحكومة الاتحادية ذاتها أساسا بمراقبة الأغذية حيث تشترك فى تمييز المنتجات الغذائية لجنة التجارة الاتحادية ، وإدارة الأغذية والعقاقير . وفى المجال المصرفى تتوزع سلطة الرقابة التنظيمية بين وزارة الخزانة (رقابة النقد) ومؤسسة ودائع التأمين الاتحادية ولجنة الاحتياطى الاتحادى . وينتج عن ذلك الزعم ضياع الجهد والمال ، وكذلك المتاعب التى لاداعى لها ، والنفقات التى يتكبدها من يخضعون

(١٣) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذى فى الحكومة . تقرير شعبة البحث عن الخدمات القانونية وإجراءاتها (واشنطن ١٩٥٥) ص ١١٢ .

لهذه القواعد . وقد أوصت شعبة البحث بأنه ينبغي أن تنحصر السلطة على كل موضوع مفرد في وزارة أو هيئة واحدة حيثما أمكن ذلك .

وعن موضوع التداخل بين الحكومة الاتحادية والولايات ذكرت شعبة البحث أن الحكومة الاتحادية تتمتع بسلطات واسعة بالنسبة للتنظيم الرقابي، ولكنها لاحظت أن بقاء هذه السلطة لا يعني أنه ينبغي ممارستها بدلا من رقابة الولاية (١٤) ؛ وهو رأي يشارك فيه مشاركة تامة كل من اتحاد الطرق الحديدية القومي وأعضاء لجان المرافق التي تمثل اللجان في كل ولاية في الاتحاد . وتتصل مجالات التكرار الأساسية بين هيئات الحكومة الاتحادية والولاية بتحديد الضريبة وإجراءات المحاسبة (في بعض الحالات تضطر شركة إلى امساك مجموعتين من سجلات المحاسبة لترضى اللجان في كلا المستويين) والاندماج ومسميات الأطعمة والمنتجات الأخرى وتحديد المعايير للأطعمة والعقاقير . وحتى إذا لم يكن من المستطاع تجنب مثل هذا التداخل كلية ، فإن هناك ما يعرف - كما قالت شعبة البحث - بالفيديرالية التعاونية . تستطيع اللجان الاتحادية ولجان الولاية استنادا إليه أن تتفاوض كل منهما مع الأخرى في الأمور التي تهم كليهما (١٥) . وقد نصت بعض القوانين الاتحادية ، وبصفة خاصة قانون القوى الكهربائية الاتحادية لسنة ١٩٣٥ ، على تطبيق مثل هذا الاجراء . ولكن حيث لا يكون هذا التطبيق اختياريا فإن فاعليته تعتمد إلى درجة كبيرة على الروح التي ينفذ بها . وذكرت شعبة البحث في لجنة هوفر أن مزايا التنظيم الرقابي في مستوى الولاية واضحة وهي (١٦) :

١ - الأفضل أن تنهض الولاية بالرقابة غالبا . فإن الانتقال إلى واشنطن ينطوي على مشقة في الوقت وفي الاتفاق ، وقد تستطيع الهيئات المحلية أن تعنى بالحالات بطريقة أسرع .

٢ - الأغلب أن تفتقر هيئة في واشنطن إلى المعرفة بالظروف المحلية، وهي مضطرة إلى دراسة الحالات مسجلة على بيان مطبوع ، في حين قد تتطلب الظروف في بيئة معينة أشكالا أخرى من الرقابة .

٣ - تتجه رقابة لجنة من الولاية إلى إتاحة قدر أكبر من المرونة . وهناك قيمة لوجود ٤٨ ولاية يمكن أن تكون كل منها ممملا لاختبار الاجراءات المتتابعة . وقد ذكر القاضي برانديز أن « أحد الظروف السعيدة في النظام

(١٤) المرجع السابق ص ١١٥ .

(١٥) راجع الفصل السابع .

(١٦) تقرير شعبة البحث عن الخدمات القانونية واجراءاتها ص ١١٥ .

الاتحادى ، أن ولاية واحدة شجاعة تستطيع ... اذا رغب فى ذلك مواطنوها -
أن تعمل كمختبر وتجرب تجارب اجتماعية واقتصادية جديدة دون أن تتعرض
بقية البلاد للمخاطرة » (١٧) .

ترتبط السلطة المحلية بالمسئولية المحلية وهذا أقرب الى المثالية الأمريكية
فى اثبات الذاتية .

وترى شعبة البحث أنه ينبغي أن يكون الهدف الرئيسى للرقابة
الفيدرالية هو تدعيم ، وليس الاستيلاء على سلطة الولاية ، وحث على أن
يهتم الكونجرس كل الاهتمام بمزايا قيام الولاية بوظيفة الرقابة اذا
ما اقترح أن تنهض الحكومة الاتحادية وتمسك بكامل سلطاتها الرقابية
التي يخولها الدستور اياها . وقضلا عن ذلك فانه ينبغي أن تمكن الهيئات
الاتحادية وتشجع على أن تنسحب من الرقابة التى هى من مسئولية الولايات
الرئيسية ، أو حيث لا تكون الرقابة الاتحادية ضرورية لانتجاز أهداف
الكونجرس .

ومع ذلك فان لجنة هوفر نفسها تجنبت تحديد رأى فى هذا الموضوع ،
وكما لاحظنا فى فصل سابق فان لهذا الموضوع أهمية باعتباره جزءا من
موضوع أكبر هو موضوع الفيدرالية (١٨) . ومن المحتمل أن يبقى موضوعا
حيا من أمور السياسة العامة لفترة مستقبلية .

أمثلة عن عمل اللجنة :

قامت شعبة بحث من لجنة هوفر الأولى بأجراء دراسات خاصة عن جميع
اللجان الرقابية التسع الكبرى ونشرت ما توصلت اليه من نتائج . وتستحق
هذه الدراسات اهتماما واعيا من كل من يعنى بالخدمات المحتكرة مثل
القوى الكهربائية والنقل والاتصالات والموضوعات الشبيهة بها ، وهى جميعا
تدخل مجالات الاقتصاد الكبرى ، وبعضها تختلف حولها الآراء بصورة أكثر
من المعتاد . ويمكن أن يستفاد كثيرا من هذه الدراسات فى مجال المشكلات
والمبادئ الادارية .

ويمكن أن نختار - كمثال للتوضيح - لجنة الاتصالات الاتحادية ، وهى
لجنة أنشئت فى سنة ١٩٣٤ ، وتجرى الرقابة على صناعات هامة مثل
التليفون والراديو والتليفزيون وكل منها صناعات تتعامل فى بلايين
الدولارات . وقد وجدت شعبة البحث من لجنة هوفر أن لجنة الاتصالات

(١٧) شركة تلج الولاية الجديدة ضد ليمان (١٩٣٢) .

(١٨) راجع الفصل السابع لدراسة الفيدرالية .

الاتحادية ولو أنها جديرة بأن تستمر تعمل على نظام اللجنة ، الا أن بها أخطاء خطيرة عديدة ؛ فأعضاء اللجنة السبعة مثقلون بأعباء العمل ، ويرجع ذلك الى فشلهم - الى حد بعيد - فى التفويض وأن ليس فيهم من يحتل مكان القيادة بصورة واضحة ، كما تفتقر اللجنة الى برنامج شامل للتنظيم الرقابى، وقد أهمل التخطيط المسبق ورسم السياسة حتى فى مجال الاذاعة التى يستنفد أغلب وقت اللجنة . كما فشلت اللجنة فى تحديد أهدافها الرئيسية . وبينما أعضاؤها مثقلون بالعمل فانه لا يستفاد استفادة كافية من الموظفين المهنيين (١٩) .

وقد أوصت شعبة البحث بأن تطبق المبادئ التالية فى علاج هذا القصور الإدارى ، فالأول : ينبغى أن يوضع برنامج تخطيط عاجل قصير الأمد يتبعه برنامج تخطيط شامل طويل الأمد ، وثانيا : ينبغى أن توضع مسئولية القيادة فى رئيس يمنح سلطة وقدرة متزايدة ، وثالثا : يجب أن يقسم الموظفون المهنيون تبعاً للوظائف ويمنحوا مسئوليات أكبر ، وأخيرا ينبغى أن تحاول اللجنة حتى تحافظ على وقت الأعضاء أن تستخدم عددا منهم كمجموعة بدلا من أن يشترك الأعضاء السبعة فى دراسة كل مسألة مفردة (٢٠) .

وكما هو المنتظر فقد ظهرت كل هذه المشكلات بصفة عامة فى أغلب الهيئات ذات الرئاسة الجماعية فى وقت ما خلال الستين السنة أو نحوها التى كان فيها التنظيم الرقابى عاملا هاما فى الإدارة العامة . وكما لوحظ من قبل فان توصيات لجنة هوفر قد لاقت أحسن القبول من اللجان الرقابية واستفادت منها لجنة الاتصالات الاتحادية من بين اللجان الأخرى .

ويمكن أن يقال الآن كلمة عن لجنة الطاقة الذرية بسبب أهميتها وتفردها ببعض السمات التنظيمية ولو أنها لم تصل حتى الآن لأن تكون إحدى الهيئات التنظيمية الرقابية الكبرى فى الحكومة الاتحادية .

وهذه الهيئة التى أنشئت بمقتضى قانون الطاقة الذرية لسنة ١٩٤٦ قد أصبحت تنهض بأعمال قيمتها ١٢ بليون دولار بعد عشر سنوات . وبرامجها تختلف كثيرا عن البرامج الأخرى بسبب جو السرية الذى يحيط بها وهى رغم ما يؤيدها من الاعتبارات العسكرية فانها قد أثارت كثيرا من القلق بين هؤلاء الذين يعتقدون أنه ينبغى على الحكومة أن تعمل فى كل

(١٩) لجنة تنظيم الجواسر التنفيذى فى الحكومة - تقرير شعبة البحث عن اللجان الرقابية (واشنطن ١٩٤٩) ص ٩٤ - ٩٥ .
(٢٠) المرجع السابق ص ٩٦ - ٩٧ .

الحالات في الضوء وتحت عيون الشعب الناقدة . وكذلك تختلف لجنة الطاقة الذرية أيضا في بعض النواحي التنظيمية ، ومن أبرزها أنه تقوم في الكونجرس لجنة مشتركة للطاقة الذرية تخدم لجنة الطاقة الذرية على أنها نوع من مجلس رسم السياسة ولجنة تنفيذية وكاهن اعتراف وناقد ادارى في آن معا ، وهو دور يعتبر ضروريا نظرا لأن الكونجرس ذاته ممنوع من حق المعرفة الكاملة بعمليات لجنة الطاقة الذرية .

ويخلص مؤلف أول بحث مستفيض عن مركز لجنة الطاقة الذرية في الاطار الشامل للحكومة الاتحادية الى أن اللجنة المشتركة للطاقة الذرية قد أثبتت أنها أداة ادارية مرغوبة ، وأن هذا التشكيل المستحدث يتيح « وسيلة جيدة لتمكين الحكومة الاتحادية من أن تتحمل الضغوط غير الطبيعية التي تنشأ من احتياجات الرقابة على الطاقة الذرية » (٢١) .

وهناك موضوعات كبرى أخرى أحاطت بإنشاء وتطوير لجنة الطاقة الذرية هي :

أولا : المفاضلة بين اللجنة والهيئة ذات الرئاسة المفردة واتخاذ القرار بتفضيل اللجنة . ثانيا : ما اذا كانت هذه اللجنة تمنح استقلالا كاملا أو تتكامل مع هيئة قائمة أو وزارة وقد اتخذ القرار من ناحية الاستقلال . ثالثا : هل تنشأ هيئة يغلب فيها العنصر المدني أو يتحكم فيها العسكريون وقد اتخذ القرار بتأييد الرقابة المدنية مع الاتصال العسكري وأخيرا ما اذا كان ينبغي أن يقوم غير المهنيين بالرقابة الادارية الرئيسية أو يقوم بها العلماء المهنيون والمهندسون والفنيون وأمثالهم . وقد اتخذ القرار في هذه المسألة بانئذ بتأييد رقابة غير المهنيين - وهذا تقليد أمريكي ثابت - مع تمثيل كاف للعنصر المهني .

وقد كان عمل لجنة الطاقة الذرية حتى هذا الوقت في أغلبه عملا تطبيقيا وتنفيذيا مع التركيز على بناء المصانع وادارة مدن « الشركة » ومثل ذلك . وبتزايد التصريح للصناعة في المستقبل في القيام بالمشروعات المدنية لاستخدام الطاقة الذرية أصبح من المحتمل أن يزيد بروز وظائف التنظيم الرقابية للجنة الطاقة الذرية وتصبح واحدة من أهم مجالات الرقابة التنظيمية التي توجد في أى مكان .

(٢١) مودجان توماس الطاقة الذرية والكونجرس (آن آربر - ميشجان ١٩٥٦)

مراجع مختارة

- Attorney General's Committee on Administrative Procedure, *Administrative Procedure in Government Agencies*, Sen Doc. No. 8, 77th Cong., 1st Sess. (1941).
- Bernstein, Marver, *Regulating Business by Independent Commission* (Princeton, N.J., 1955.)
- Blachly, Frederick F., and Miriam E. Oetman, *Federal Regulatory Action and Control* (Washington, D.C., 1940).
- Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, *The Independent Regulatory Commissions* (Washington D.C., 1949).
- , *Task Force Report on Independent Regulatory Commissions* (Washington, D.C., 1949).
- Cushman, Robert E., *The Independent Regulatory Commissions* (New York, 1941).
- Davis, Kenneth C., "Separation of Functions in Administrative Agencies," *Harvard Law Review*, Vol. LXI (September, 1948).
- Eastman, Joseph B., "The Place of the Independent Regulatory Commission," *Constitutional Review*, Vol. XI (1928).
- Fesler, James W., *The Independence of State Regulatory Agencies* (Chicago, 1942).
- Graham, George A., and Henry Reising, Jr. (eds.), *Regulatory Administration* (New York, 1943).
- Hart, James, *An Introduction to Administrative Law* (New York, 1940).
- Herring, Pendleton, *Public Administration and the Public Interest* (New York, 1936), Pt. III.
- Landis, James M., *The Administrative Process* (New Haven, Conn. 1938).
- President's Committee on Administrative Management, *Report with Special Studies* (Washington, D.C., 1937), pp. 39-42.
- Pritchett, C. Herman, "The Regulatory Commissions Revisited," *American Political Science Review*, Vol. XLIII (October, 1949).
- Redford, Emmette S., *Administration of National Economic Control* (New York, 1952).
- Rogers, Lindsay, "The Independent Regulatory Commissions," *Political Science Quarterly*, Vol. LII (1937).

المؤسسات الحكومية

يتعرض المخطط التنظيمي لمشكلة ادارية اخرى كبيرة فيما يتعلق بالمؤسسات العامة التي هي ابتكار في الادارة العامة استخدم في كل دولة من دول العالم تقريبا ولم يتقيد بقيود من نظم الحكم او الايديولوجية السياسية (١) . وهذه الهيئات مشكلة لانها مثل لجان التنظيم الرقابي يفترض انها ذات كيان مستقل ، ومن ثم فانها لا تخضع لنمط من التكامل سبق تحديده في داخل الجهاز التنفيذي للحكومة . فالمؤسسة العامة هيئة قانونية متميزة يتوافر لها على الأقل من الناحية النظرية الكثير من سمات المؤسسة في القطاع الخاص وهذا ما يجعلها تختلف اختلافا بينا عن الأجهزة التنفيذية الحكومية المعتادة . ومع أن الكثير من الفروق بين المؤسسة العامة ونموذج المؤسسة الخاصة قد اقحمت في الواقع على المؤسسة العامة في هذه البلاد الا انها مازالت تكون فئة قائمة بذاتها . وهي مع اللجنة الرقابية تدخل في المجال الذي يطلق عليه الجهاز الرابع في الحكومة . ومع أن المؤسسات الحكومية التي تعتبر بأكملها جهازا تنفيذيا بالمعنى الدستوري تختلف عن اللجان في هذا وفي أمور أخرى فانهما تشتركان في توافر درجة كبيرة من الاستقلال التنفيذي مما يجعل من الصعب ادماجهما في خريطة دقيقة عن الجهاز التنفيذي .

استخدام نظام المؤسسات في الحكومة :

يستخدم نظام المؤسسات في الحكومة أساسا عندما تنهض الحكومة بنوع من النشاط الحر الذي يكون انتاج القوى الكهربائية . أو تشغيل خطوط النقل ، أو تقديم خدمات تتفاوت بين اقامة منشأة لتنظيف الملابس في أي قاعدة حربية الى اقراض البلايين من الدولارات للمنشأة الخاصة ، أو تشغيل مشروع اقليمي ضخيم للتطوير كمشروع هيئة وادي النجسي .

(١) راجع مقال مارشال ديبول « هذه المؤسسات الحكومية » مجلة هابرر عدد (مايو ١٩٤٥) ص ٥٦٦ - ٥٧٦ للاطلاع على دراسة عامة عن مجالها وسماتها .

ولم يكن هناك بيان محدد عن هذه المنشآت المملوكة للقطاع العام حتى سنة ١٩٥٨ ، كما لم يكن رأس المال الكلي المستثمر فيها معروفا وكذلك العدد الكلى للموظفين والقيمة الكلية للبضائع والخدمات المنتجة مسنوبا والربح والخسارة الناتجة عن عملياتها (٢) وكثير من هذه المناشط - وبخاصة في وزارة الدفاع - تعمل دون استخدام نظام المؤسسات . ولكن المناشط الأكثر أهمية تسير تبعا له .

وفيما يلي نذكر بعضا من أكبر المؤسسات وأقواها في المستوى الاتحادي وكذلك قيمة أصولها في سنة ١٩٥٤ وهي :

ادارة ائتمان المزرعة .	١٣٠	بليون	دولار
مؤسسة الائتمان الاستهلاكي .	٨٥	بليون	دولار
مصارف الاقراض الداخلى الفيدرالية .	١٤٠	بليون	دولار
الاتحاد العقاري القومي الفيدرالى .	٢٤٠	بليون	دولار
مصارف التصدير والاستيراد .	٨٠	بليون	دولار
مؤسسة ودائم التأمين الفيدرالية .	١٦٠	بليون	دولار
مؤسسة وادى التنيسى .	٩٠	بليون	دولار

وواحدة من أحدث المؤسسات الفيدرالية هي مؤسسة طريق سانت لورانس البحرى التى انشئت بالتعاون مع الحكومة الكندية في انشاء ورقابة وتشغيل وتطوير طريق سانت لورانس البحرى . وربما كان أشهر المؤسسات الاتحادية هي مؤسسة التمويل للتميم التى قدمت ٦٤.٠٠٠.٠٠٠ قرض للانفاذ - منذ انشائها في سنة ١٩٣٢ الى أن توقفت عن العمل في سنة ١٩٥٤ خلال الازمة الاقتصادية ووقت الحرب - في كل مجال من المجالات الاقتصادية تقريبا واقترضت أو أنفقت نحو ٤٩ بليون دولار .

وفي مجال الاقراض والتأمين انشئت بنوك الأراضى الاتحادية في سنة ١٩١٦ ومؤسسة تمويل التعمير في سنة ١٩٣٢ (التى صفيت في سنة ١٩٥٣) . وبلغ عدد المؤسسات ذات الكيان المستقل التى تعمل في العمليات المالية وحدها ١٠٤ حتى ١٩٥٤ ، وبلغت جملة القروض والضمانات والتأمين والكفالات الطارئة ٢٤٤ بليون دولار ، وبلغت الاستثمارات الحكومية ما يقرب من ١٧ بليون دولار . ولم تكن جميع هذه الهيئات مندمجة في شكل مؤسسات ولكن الكثير كان كذلك .

(٢) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذي في الحكومة . دراسة للضراء عن منشآت الأعمال
خارج وزارة الدفاع (واشنطن ١٩٥٥) .

وتستخدم المؤسسات العامة على نطاق أوسع كثيرا خارج الولايات المتحدة منه داخلها ، والسبب في ذلك هو أن التقليد الشائع في أغلب الأمم الأخرى يتجه نحو الإدارة والملكية العامة في بعض مجالات الاقتصاد أكثر ما يتجه نحو الرقابة التنظيمية كما هو الغالب هنا (٢) . فقد كان هناك جهد مخلص في الولايات المتحدة الأمريكية للاعتماد عن مناقشة المنشآت الخاصة حيثما كان ذلك ممكنا . ولم تكن المبادرة الخاصة في بعض أنواع المنشآت قادرة أو رغبة في تحمل المخاطرة التي يتطلبها القيام بهذه الأعمال فلم يكن في القطاع الخاص مثلا من يستطيع أن يقدم القروض للأعمال المتدهورة في سنة ١٩٣٢ أو يضمن ودائع البنوك في كل وقت وبصفة خاصة في حالة تدهور البنوك ، أو أن ينهض بتطوير منطقة بأسرها كما هو الشأن في وادي التينيسي أو يؤمن المحصولات للفلاح ضد الجفاف أو يقدم قروضا خاصة للتعاونيات .

وعلى ذلك نهضت الحكومة في هذه المجالات وغيرها بالعمل ليس لفرض التنظيم ، كما هي الحال في كثير من الأمم الأخرى التي تملك وتدير شبكات النقل والاتصالات مثلا ، بدلا من تنظيمها وليس بمعرض الربح أو المنافسة مع المنشأة الخاصة كما تنهم بذلك في بعض الأحيان ، ولكن لتقديم خدمة مطلوبة سوف لا تتوافر بطريقة أخرى . وبصفة عامة فالمنطق المأخوذ به هو أن المؤسسات الحكومية التي انشئ أغلبها في أوقات الطوارئ قصد بها أن تدعم نظام المنشآت الخاصة لا أن تضعفه .

والحقيقة أنه على مدى السنين نمت المنشآت - وبخاصة المتصلة بالخدمات الحربية - لدرجة أن المنشأة الخاصة تستطيع أن تنهض بسهولة - بالماسل ، و « جراجات » التصليح ، وصناعة محافظ البريد ، وما يشبه ذلك . ولكن هذه في أغلبها أعمال صغيرة وقليلة الأهمية نسبيا إذا قورنت بالعمليات الضخمة في إدارة تسليف المزارع ومؤسسة التسليف السلمي ، أو مؤسسة وادي التينيسي .

وقد بدأت المؤسسة العامة تحظى بالأهمية في الولايات المتحدة خلال الحرب العالمية الأولى عندما انشأت الحكومة الاتحادية ستا منها لتوفير بعض الاحتياجات اللازمة في هذا الصراع . ثم ظهرت مؤسسات أخرى لأسباب طرئة خلال الركود الاقتصادي في الثلاثينيات بلغ عددها أعلى

ذروة في سنة ١٩٤٥ . ومنذ ذلك التاريخ أجرى تخفيض تدريجي في عدد هذه المؤسسات كلما كان ذلك ممكناً ، في حين استمر حجم الأعمال في الاتساع . وعلى ذلك فإنه في حالة جميع المؤسسات الاتحادية وهيئات التسليف ارتفعت جملة الأصول من ٣٠٤ بليون دولار في سنة ١٩٤٦ الى ٤٠٤ بليون دولار في سنة ١٩٥٤ وزادت الفائدة المالية للحكومة الاتحادية عن هذه العمليات بمقدار الثلث .

وذكر مدير إدارة الميزانية في سنة ١٩٥٤ أن « الحكومة الاتحادية اليوم تدير أكثر من مائة نشاط من نوع مناشط قطاع الأعمال ، فهي أكبر منتج للقوى الكهربائية في البلاد ، وأكبر مؤمن ، وأكبر مقرض ، وأكبر مقترض وأكبر مالك مستودعات وأكبر صاحب سفن ، وأكبر صاحب عمل في أسطول النقل البري . ويبدو هذا بياناً يثير الدهشة في بلد يعتبر حصن وقوة العالم الرئيسية في المنشأة الخاصة والمبادأة الفردية » (١) . وربما يزيد العدد الكلي للتسهيلات التجارية والصناعية في وزارة الدفاع وحدها على ٢٥٠٠ في سنة ١٩٥٥ باستثمار رأسمالي متوقع يزيد على ١٥ بليون دولار . ونجد من بين الفئات السبع والأربعين لكُل هذه المناشط صناعة الملابس والطلاء والمثلجات والنظارات الطبية واصلاح الآثاث وخط الأسمنت ومشاتل الأشجار والحداثات وتحميص البن والخطوط الجوية وخطوط البواخر والطرق الحديدية .

والواقع أنها « قائمة مثيرة » ولكن الحقيقة ما زالت هي أن المنشأة العامة استناداً الى أي مقياس ليست الا جزءاً صغيراً من النشاطات الكلي للأمة . ولم تسهم في سنة ١٩٥٣ الا بمقدار سبعة من ألف من مجموع الدخل القومي . ومن بين ٣٤٢ بلايين دولار كسبها القطاع العام في هذه السنة ، فإن ثلثي المبلغ على وجه التقريب يمثلان دخل مشروعات الحكومة الاتحادية والثلث الباقي يمثل دخل مشروعات حكومات الولايات والحكومات المحلية (٢) .

والمؤسسات العامة في الولايات والبلديات أبسط مظهراً منها في المستوى الانحادي ولكنها قد استعملت منذ وقت أسبق قد يرجع في بعض الحالات الى أيام الأمة الاولى . وتعتبر هيئة مثل سلطة ميناء نيويورك التي بلغت

(١) حديث في مدينة نيويورك أمام مؤتمر مدينة نيويورك للاتحاد القومي لمراسمي البنوك ومحتاسبها .

(٢) وزارة التجارة - إدارة اقتصاديات الأعمال - قسم الأعمال التجارية فبراير سنة ١٩٥٥ وملحق الدخل القومي لسنة ١٩٥٤ . راجع الملخص الإحصائي للولايات المتحدة لسنة ١٩٥٥ ص ٢٩٠ للاطلاع على هذه الأرقام ومقارنتها .

جملة أصولها في سنة ١٩٥٥ أكثر من ٦٢٥ مليون دولار ، وتملك شبكة من العمليات في ولايتين - تشمل المطارات والطرق الرئيسية والجسور « الكبارى » والأنفاق وأحواض السفن ونهايات « الأتوبيس » وناقلات البضائع والطرق البحرية وتحسينات الميناء - أكبر العمليات من هذا النوع في العالم ومجالات النشاط التي تنهض بها المؤسسات في الولايات والبلديات تكاد تكون هي نفس ما تنهض به المؤسسات في الحكومة الاتحادية ، وتشمل مناسط النقل والتسليف والإسكان والمرافق العامة وأمثالها (٦) .

والواقع أن انتشار هذه المناشط في السنتين الحديثتين في مستوى الولاية والمستوى المحلى فيما يطلق عليه غالباً اسم « سلطات » وهى طراز من أسلوب المؤسسة - أوجد مشكلة كبرى في الإدارة العامة . وكان الدافع الرئيسى على انشائها هو إيجاد مصادر للإيراد من الممرات والجسور « الكبارى » والأنفاق والأشكال الأخرى من منشآت الطرق الرئيسية دون زيادة أعباء دافع الضرائب . وقد ربح دافع الضرائب بصفة عامة بهذا التطور ، بيد أنه أوجد لرجل الإدارة العامة مصاعب الأعسداد لها بسبب زيادة المناشط التى أصبح عليه أن يراقبها زيادة كبيرة مما يعمى الفرصة لاستغلال الأموال وهبوط كفاية الأداء وكثرة الفاقد وبصفة خاصة كثرة الوظائف التى يلزم التنسيق بينها زيادة كبيرة . وبذلك فقد أصاب التكامل الإدارى في حكومات الولايات والمدن تدهور كبير نتيجة لهذا التطور (٧) .

المكائنة والرقابة :

لقد نمت المؤسسات الحكومية أيضاً كما هى الحال فى الوزارات النظامية واللجان الرقابية فى الجهاز التنفيذى بطريقة عشوائية الى درجة ما وبدرجة من التباين تقترب أو تتباعد عن النمط القياسى فى مؤسسات المشروعات الخاصة . ويشمل هذا النمط القياسى مجلس مديرين وإدارة مأجورة والحق فى التقاضى والتعيين والفصل حسب الرغبة والاستدانة وسحب رأس المال والاستثمار وإعادة استثمار الأرباح وشراء المواد من السوق المفتوحة ومواجهة جميع التكاليف من الدخل المكتسب واتباع نظام دقيق فى المحاسبة يضاف الى كل ذلك الحرية فى الاعلان والسر فى برنامج العلاقات العامة .

(٦) ارجع الى كتاب المؤسسات الحكومية وقانون الولاية تأليف « روث فايتراوب » .

، نيويورك ١٩٢٩ () .

(٧) مجلس حكومات الولاية ، المؤسسات العامة فى الولايات (شيكاغو ١٩٥٢) .

ومع ذلك فقد أخضعت المؤسسات الحكومية وبصورة متزايدة في السنين الأخيرة لرقابة أشد ونتيجة ذلك أن أصبح الكثير من هذه المؤسسات أكثر شبيها بالوزارة النظامية في الحكومة منه بقرار المؤسسة في المنشآت الخاصة (٨) . وفوق ذلك فإنه يوجد تباين بين المؤسسات الحكومية المختلفة ذاتها بالنسبة لوجود ، أو تشكيل مجالس المديرين وسلطات الاقتراض والإقراض وسعر الفائدة التي تدفع للخزانة عن القروض والاحتياطي في التامين ، أو اتفاقيات الضمان وإعادة التسديد لوزارة الخزانة . وقد كانت المؤسسات الحكومية قبل تشديد الرقابة عليها في سنة ١٩٤٥ أكثر حرية مما هي عليه الآن في العمل وفق نمط الأعمال الخاصة المعتاد ، والمثال على ذلك هو إدارة تسليف المزارع التي أنشئت سنة ١٩٣٣ بادماج هيئات عديدة للائتمان الزراعي وخاصة بنوك الأراضي الاتحادية التي يرجع تاريخها إلى سنة ١٩١٦ . وفي وقت الإدماج احتفظت المؤسسات الإحدى والخمسون باسمائها كوحدات ذات كيانات قانونية مستقلة . وكان البعض منها تملكه الحكومة ملكية تامة والبعض الآخر ذا ملكية مشتركة بين الحكومة ومجموعات خاصة ، وجزء آخر تملكه تعاونيا جماعات المزارعين المحليين وفي قمة التشكيل الجديد كانت إدارة الائتمان الزراعي ذاتها . وما زالت غير مندمجة في طبيعتها . ورئيس هذا النظام يسمى المحافظ ويعينه رئيس الجمهورية ويعتمد مجلس الشيوخ هذا التعيين . وفي السنوات الأولى من تكوين إدارة تسليف المزارع اختص أربعة من أعضاء مجلس الإدارة بالأقسام الأربعة الرئيسية لخدمات التسليف التي انقسم إليها أعضاء المؤسسة وفي المستوى التالي لهذا التشكيل اختص الرؤساء الموظفين بالشئون القانونية ، والبحوث والبيانات والإدارة والأفراد والحسابات وقسم الاختبار . وفي ظل هذا التشكيل كان ينتظر من كل من الوحدات المندمجة ذات الكيان المنفصل أن تعمل كلية بالتمويل الذاتي وأن يتوافر لها الحرية الإدارية التي تتمتع بها الإدارة في أغلب المؤسسات الخاصة . وفيما عدا المسؤوليات الإشرافية المباشرة للمحافظ في المنشأة المركزية وإشرافه العام

(٨) هرمان برشت « لنز المؤسسات الحكومية » مجلة الإدارة العامة العدد الأول (صيف ١٩٤١) ص ٢٨١ - ٢٨٩ ، ف كاي « المؤسسات الحكومية » في كتاب مبادئ الإدارة العامة (نيويورك - تحرير فريش مورشتين ماركس فصل ١١ ، والاطلاع على رأى شامل عن السمات والإنجازات راجع مقال مارشال أ . ديموك « المؤسسات الحكومية » بلورة للسياسة والإدارة » مجلة العلوم السياسية الأمريكية « عدد (أكتوبر ديسمبر ١٩٤٦) ص ٨٩٩ - ٩٢١ » ص ١١٤٥ - ١١٦٤ .

على السياسة والإدارة كانت المؤسسات الفرعية حرة في أن تخطط وتنظم وتشرف على عملياتها . وقد زعم لهذا النظام أربع مزايا كبرى هي : أولا أنه حدد المسؤولية ووفر الاستقلال والسرعة والبث والقيادة للدرجة بصعب تحقيقها في عمليات الإدارات أو المجالس العادية فقد تبع الوظيفة المركزية المحدودة اللامركزية والحرية الإدارية . وثانيا وفرت العمليات التي انتقلت لا مركزيا إلى المؤسسات الإقليمية التي تحكمها مجالس تنتخب جزئيا بواسطة الملأك مستقلا كبيرا بالإضافة إلى التمثيل الديموقراطي ، وثالثا نظرا لأن كل وحدة تنفيذية إقليمية كانت مؤسسة ذات تمويل ذاتي فإنها تجد في نفسها الدافع على كفاءة الأداء كما تتمتع بحرية كبيرة بعيدة عن القيود والإجراءات التي تضمنها الحكومة المركزية بالنسبة للمالية والأفراد . وأخيرا فقد توننت الاتحادات التعاونية التي يملكها ويديرها الأعضاء المفترضون للنظام بأكمله جلدورا محلية في المجتمعات التي تخدمها (٩) .

وما زالت مؤسسات تسليم المزارع تتمتع بقدر من الحرية أكبر منه في أغلب المؤسسات الأخرى . وهناك أسباب وجيهة تبرز النفوذ السياسي وقدره الفلاحين كجماعة ضغط . كما تتمتع تعاونيات إدارة التسليف الزراعي بحرية خاصة نظرا لأن نسبة رقابة المزارعين آخذة في الارتفاع . وكذلك فقد سمح لهيئة وادى التنيسى أن تحتفظ ببعض الحريات النقابية التي فقدتها الآخرون تدريجيا ، ويرجع السبب في ذلك إلى أن هيئة وادى التنيسى قد لقيت مساندة سياسية قوية من قطاع كبير من البلاد . وبعبارة أخرى فإنه يبدو أن هناك ارتباطا بين الحريات الإدارية في المؤسسات الحكومية والتأييد السياسي القوي ، وعندما يفترق مثل هذا التأييد ترغم المؤسسات على أن تتخذ شكل الوزارات المعتادة التي تنقصها الموانيق النقابية ومجالس الإدارة والقدرة على الاقتراض والسلطة على استثمار الأرباح والحرية في إدارة الأفراد وجميع الامتيازات الأخرى .

وقد بدأت المحاولات لفرض رقابة أشد على مؤسسات الحكومة الاتحادية ففي سنة ١٩٣٥ عند ما طلب إلى البعض منها تقديم ميزانياتها إلى إدارة الميزانية للمراجعة وامتد هذا الطلب في سنة ١٩٤٢ إلى جميع المؤسسات الحكومية الكبيرة ، وما وافت سنة ١٩٤٠ حتى كانت جميع الوظائف في المؤسسات التي تملكها أو تتحكم فيها الحكومة الاتحادية تخضع لنظام الخدمة المدنية باستثناء واحد هو هيئة وادى التنيسى التي اتخذت لنفسها

(٩) هيربرت امبرغ « النواحي الإدارية المميزة في إدارة تسليم المزارع » مجلة العلوم

السياسية الأمريكية المجلد ٣٠ (ديسمبر ١٩٣٦) ص ١١١٧ - ١١٢٢ .

نظاما ممتازا في إدارة الأفراد لم يمس . وفي سنة ١٩٣٩ انطوت جميع المؤسسات الحكومية القائمة ما عدا هيئة وادى التنيسى ومؤسسة الودائع التأمينية الاتحادية في وزارة أو هيئة حكومية ، ولكن هذه السياسة لم يكتب لها الدوام وشكلت المؤسسات التي أنشئت منذ ذلك الوقت في أكثر الأحوال على أساس الاستقلال القديم .

وأخيرا فقد أصدر الكونجرس في سنة ١٩٤٥ قانون رقابة المؤسسات الحكومية الذي لم يقتصر على محاولة الوصول الى نوع من الاتساق في وضع المؤسسات الاتحادية ، بل حاول أن يصلها بصلة أقوى مع إدارة الميزانية وديوان المحاسبة العامة . والمتطلبات الرئيسية في القانون هي :

١ - ألا تنشأ أى مؤسسة أو تنظم أو يحول إليها أى جهاز من الحكومة إلا بقانون يصدره الكونجرس ، أو تطبيقا لقانون أصدره الكونجرس ينص صراحة على اجازة مثل هذا الفعل .

٢ - يفوض ديوان المحاسبة العامة في مراجعة الحسابات سنويا وفقا لاجراءات المراجعة المعتادة في المؤسسات التجارية بدلا من الطرق التقليدية الحكومية وتكلف المحاسب العام بأن يقدم تقريرا عن الاتفاق في كل مؤسسة ومصادر تمويلها ومركزها المالي مع التعليق على المخالفات . وقد كان للمؤسسات الحرية قبل صدور هذا القانون في أن تمهد بالمراجعة المحاسبية الى احدى الشركات الخاصة ، كما هو الشأن في المنشأة الخاصة تماما .

٣ - أن تقدم كل مؤسسة ميزانيتها السنوية على نمط ميزانية الأعمال الى إدارة الميزانية ، والى رئيس الجمهورية ، والى الكونجرس . ويعتمد الكونجرس كل سنة المصروفات التنفيذية ولكن الاتفاق من القروض التي تعقد وفق القوانين الحالية لا يحتاج الى تخصيص سنوى من المشرع . كما يقرر القانون أيضا ان تلحق ميزانية المؤسسات بميزانية الدولة ، ولكن لا تكون جزءا منها .

٤ - تمسك وزارة الخزانة جميع حسابات البنوك والشيكات التي تزيد على ٥٠٠.٠٠٠ دولار .

٥ - لا يجوز للمؤسسات الاتحادية أن تشتري أو تبيع من سندات الولايات المتحدة بكميات تزيد على مائة ألف دولار الا بعد موافقة وزير الخزانة .

ومن الواضح أن قانون رقابة المؤسسات الحكومية لسنة ١٩٤٥ أخذ من كل من النظامين فقد احترم بعض مبادئ طريقة المؤسسات الخاصة مثل طرق المحاسبة التجارية والميزانية الملحقة ولكن ليس هناك

شك في أنه أنقص بعض سمات المؤسسات الخاصة الأخرى في ظل أجهزة الرقابة المركزية مثل إدارة الميزانية والإدارة العامة للمحاسبة . وقد طبق رقابة لجنة الخدمة المدنية منذ سنة ١٩٤٠ .

والخلاصة أن ما نصل إليه هو الآتي :

ما زالت المؤسسات وحدات منفصلة لها كيائها القانوني ، ولكن لابد من موافقة الحكومة الاتحادية على قيامها .

ما زال لأغلب المؤسسات الحكومية مجالس مديرين (تقابل أعضاء مجلس الإدارة في اللجان الرقابية بينما تختلف تماما مع تنظيم الإدارة في وزارة نظامية) ، ولكن الأغلب أن يكون أعضاء هذه المجالس من المنفذين بها ، بدلا من المديرين الذين يختارون من خارج الوزارة التي تتبعها المؤسسة ، أو من خارج الحكومة الكلية .

ما زال الخط انفصال بين السياسة والإدارة وبين المجلس والرئيس الإداري الذي هو سمة لتشكيل المؤسسة يحترم بصفة عامة ، كما يتضح ذلك من الخريطة التنظيمية المرافقة عن هيئة وادى التنيسى .

وقد انقصت الحريات المالية ، ولو أن ذلك لا يسر على نظام منسق . واستخدمت وسائل المساومة في الميزانية والمراجعة ، كما أن قلة من المؤسسات لها حق الاقتراض لحسابها الخاص بدلا من الاعتماد كلية على ما تخصصه لها الهيئة التشريعية من اعتمادات ، في حين تتمتع جميع المؤسسات باستقلال أكثر عن الرقابة المركزية في أمور المشتريات والتوريدات بدرجة أكبر من الوزارات النظامية . وتعمل بعض المؤسسات مثل هيئة وادى التنيسى على أن تدفع كل نفقاتها من دخلها المكتسب حتى تسهل المقارنة المالية مع المشروعات الخاصة في نفس المجال .

وتخضع المؤسسات الحكومية في شئون الأفراد لرقابة لجنة الخدمة المدنية فيما عدا ما تتمتع به هيئة وادى التنيسى وقليل من الهيئات الأخرى من إعفاءات .

وبالاختصار فقد تقلصت الحريات الإدارية التي تتمتع بها المؤسسات الحكومية الى درجة كبيرة خلال السنوات العشرين الماضية ، ونتج عن ذلك أن المؤسسات الحكومية في عدد من الدول الأخرى تسير الآن على نظام أقرب الى نظم الأعمال الخاصة منها في مؤسسات الولايات المتحدة .

النتائج في نظرية التنظيم :

الموضوع الاساسى بالنسبة لتنظيم المؤسسات الحكومية - كما هو الشأن فى اللجان الرقابية - هو التعارض بين الهدف الاجتماعى ونظرية التنظيم ؛ اذ تنشأ المؤسسات الحكومية كى تتاح الفرصة لجهاز عام فى أن يتمتع بالحرية والمرونة التى تتمتع بها مؤسسات الأعمال فى تأدية وظائفها . أو تعرض الموضوع بصورة أخرى فان الروتين العادى الذى يتبع فى ادارة وزارات الحكومة اقل ملاءمة للنهوض بالأعمال من طريقة المؤسسات . ويمكن القول بأنه ينبغي أن يتاح للوزارات النظامية فى الحكومة قدر من الحرية الادارية مساو لما تتمتع به المؤسسات وفى هذه الحالة لا تكون هناك حاجة الى المؤسسات . وقد يكون هذا نموذجا ممتازا ، ولكن الواضح أنه نموذج بعيد المنال اذا أمكن أن يتحقق مطلقا . كما أنه من المؤكد ان يستمر انشاء المؤسسات العامة فى نفس الوقت لمعالجة الاغراض الطارئة أو من اجل ما يحتاج اليه تنفيذ المشروعات العامة من حريات قانونية وادارية ومالية وهى حريات تتيحها طريقة المؤسسات الفيدرالية ولو جزئيا على الأقل .

وموضوع التنظيم فيما يتعلق بالمؤسسات الحكومية يصل الى جوهر السياسة التنظيمية ، وهى : ما مقدار الحاجة الى ادماج كل نشاط يقوم به الجهاز التنفيذى فى مجموعة قليلة بصرف النظر عن الهدف الاجتماعى ؟ كما أن المؤسسات تختلف عن وزارات الحكومة فى مقدار ما تتمتع به من حرية . فاذا اغفلت هذه الفروق من اجل الاتساق التنظيمى فانه يمكن اغفال طريقة المؤسسات كذلك فى تحقيق أكثر الاغراض أهمية .

وقد وجدت لجنة براونلو أخيرا عندما واجهتها هذه البدائل أنها وقعت فى المصاعب نتيجة ما قرره من أنه ينبغي أن ترتب جميع المناشط الحكومية فى مجموعات متشابهة تتسلسل حتى تصل الى رئيس الجمهورية . وعلى ذلك فقد أوصت اللجنة بأن تلحق أغلب المؤسسات الحكومية بوحدة أو أخرى من الوزارات الكبرى وأن تتناقص الفروق بينها وبين الوزارات الى أدنى حد (١٠) . ومع أن اللجنة استثنت بعض الهيئات مثل هيئة وادى التنسيب ؛ فقد كان لابد من تبرير هذا الاستثناء . وكما لوحظ من قبل فقد نقلت معظم المؤسسات بناء على ذلك الى وزارة أو أخسرى من الوزارات النظامية ولكن حدث بعد ذلك أن سلخت بعض منها مرة أخرى بالإضافة الى

(١٠) اللجنة الرئاسية لدراسة الادارة العليا - تقرير يتضمن دراسات خاصة

(واشنطن ١٩٦٧) ص ٢٨ - ٤١ ، مشاكل الادارة العليا (واشنطن ١٩٦٧) ص ٤٧ - ٥٥ .

انشاء مؤسسات جديدة وفق النظام القديم في الاستقلال الافتراضى داخل الجهاز التنفيذى ، ومن ثم فقد أستعيد التنظيم العشوائى القديم جزئيا على الأقل من حيث الوضع التنظيمى . والفروق الأساسية اليوم هى أن الرقابة أدق وعدد المؤسسات أقل .

وعندما قامت لجنة هوفر الأولى بدراساتها بعد عدة سنوات من تقديم لجنة براونلو تقريرها كانت أكثر تأييدا للشكل التنظيمى الذى تمثله طريقة المؤسسات من لجنة براونلو . واعتقدت لجنة هوفر أن هذه الطريقة هى التى تصلح لوظائف قطاع الأعمال نظرا لأنها تسمح للحكومة بأن توقف الخدمة بطريقة أسرع مما تستطيع فى العادة الوزارات أو الأجهزة الحكومية والمسألة الحقيقية فى نظر لجنة هوفر هى ما اذا كان ينبغي للحكومة أن تتخلى عن النشاط الذى يشبه النشاط الخاص كلية فى بعض الحالات التى تثير الخلاف (١١) . وقد أيدت لجنة هوفر الثانية فى تقريرها المتسدم سنة ١٩٥٥ موقف سابقتها وأوصت بتخفيض المؤسسات العامة حيثما كان ذلك ممكنا والالغاء الكامل لمشروعات محددة تشمل من بين الكثير غيرها التخلي عن نظام توفير البريد وبيع أو تأجير تسهيلات منتجات الهليوم وتخطى هيئة وادى التنيسى من جميع نشاط البحث الكيميائى (١٢) .

وتقرير لجنة هوفر عن منشآت الأعمال الحكومية مثال ممتاز عن تأثير جماعة الضغط فى دراسات التقصى التنظيمية ، مثال ذلك أنه لم يعض وقت طويل بعد أن قدمت شعبة البحث فى اللجنة الأولى تقريرها حتى بدأت حركة فى الكونجرس لالغاء مؤسسة تمويل التعمير ، حتى ان بعض الأفراد الاستشاريين الذين اشتركوا فى تقرير شعبة البحث اشتركوا فى اجنسة الكونجرس التى تنظر فى شأن مؤسسة تمويل التعمير ثم بدأت تصفية هذه المؤسسة فعلا فى سنة ١٩٥٣ . وتكون تقارير شعبة البحث هذه مادة قيمة للدراسة عن موضوع التنظيم والاستقصاءات التى تجرى لأغراض إعادة تنظيم نظرا لسمادها وحيويتها وأهميتها .

(١١) كانت تقارير شعب البحث ذاتها كثيرة الخلاف وانصفت بالتحيز . أما تقرير اللجنة كلها فكان يملؤه التحمس والخلاف أكثر مما أحاط بأى موضوع آخر . وعنوان تقارير شعب البحث هو الاعتمادات الدائرة ومنشآت الأعمال فى الحكومة وهيئات التسليف (واشنطن ١٩٤٦) . وتقرير اللجنة يسمى مؤسسات الأعمال الاتحادية (واشنطن ١٩٤٦) ويكاد نصف التقرير يكون مخصصا لأوجه الخلاف .

(١٢) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذى فى الحكومة منشآت الأعمال (واشنطن ١٩٥٥) .

وما زالت هذه المشكلة تتطلب في الوقت الحالي الحل ، سواء في الناحية النظرية أو التطبيقية ، كيف نجمع بين الحاجة الى التكامل على نطاق الحكومة المتسع والتجانس والاتساق في التنظيم في ظل رئيس أعلى واحد مع الاحتياج المتساوي الى أكبر قدر من الحرية في التنفيذ تتطلبها كفاية الأداء في المنظمة .

مراجع مختارة

- Bard, E.W., *The Port of New York Authority* (New York, 1942).
 Commission on Organization of the Executive Branch of the Government (first Hoover Commission); see especially *Federal Business Enterprises, and Task Force Report on Revolving Funds and Business Enterprises of the Government* (Washington, D.C., 1949).
 — (second Hoover Commission); see especially *Business Enterprises, and Task Force Report on Business Enterprises* (Washington, D.C., 1955).
 Council of State Governments, *Public Authorities in the States* (Chicago, 1953).
 Dimock, Marshall E., "Government Corporations: A Focus of Policy and Administration," *American Political Science Review*, Vol. XLIII (October, December, 1949).
 —, "These Government Corporations," *Harper's Magazine*, Vol. CXC (May, 1945).
 Friedmann, H. (ed.), *The Public Corporation: A Comparative Symposium* (Toronto, 1954). A world-wide conspectus.
 Goldberg, Sidney D., and Harold Seidman, *The Government Corporation: Elements of a Model Charter* (Chicago, 1953).
 Hansen, A.H., *Public Enterprise: A Study of Its Organization and Management in Various Countries* (Brussels and Chicago, 1956).
 Houldsworth, Sir Hubert, and others, *Efficiency in the Nationalised Industries* (London, 1952).
 Key, V.O., "Government Corporations," in Fritz Morstein Marx (ed.), *Elements of Public Administration* (New York, 1946), Chap. II.
 President's Committee on Administrative Management, *Report with Special Studies* (Washington D.C., 1937), pp. 43-46.
 Pritchett, C. Herman, *The Tennessee Valley Authority* (Chapel Hill, N. C., 194

-
- Robson, William A. (ed.), *Problems of Nationalized Industry* (2d ed., New York, 1952). Practical problems from British experience.
- Scidmore, Harold, "The Government Corporation: Organization and Controls," *Public Administration Review*, Vol. XIV (Summer, 1954).
- , "The Theory of the Autonomous Government Corporation: a Critical Appraisal," *Public Administration Review*, Vol. XII (Spring, 1952).

إعادة التنظيم

إعادة التنظيم كموضوع تهتم به الحكومة يكاد يرجع في تاريخه الى تاريخ التنظيم نفسه ، وقد كانت جهود الولايات المتحدة في إعادة التنظيم قائمة منذ بدء تاريخها الإداري . فلم تكن تنشأ اول الوزارات الاتحادية مثلا حتى قامت حركة إعادة تنظيم هامة في الجيش وفي البريد . ولم تأت نهاية القرن التاسع عشر حتى كانت محاولات إعادة التنظيم أكثر شمولاً ؛ ففي سنة ١٨٨٧ شكل مجلس الشيوخ لجنة كوكويل لدراسة « طرق العمل في الوزارات التنفيذية » ثم بعد ذلك كون تيودور روزفلت لجنة « كيب لدراسة العمل في الإدارات » ثم اتبعت اللجنة الرئيس تافت عن الاقتصاد وكفاية الأداء مجال أوسع للدراسة (١) .

والواقع أنه لم تجر عمليات إعادة تنظيم شاملة متعمقة حتى حلول المقدين الماضيين ؛ فقد كانت لجنة براونلو التي شكلت سنة ١٩٣٧ الأولى في هذه اللجان ثم تبعتها بعد عشر سنوات لجنة هوفر الأولى . ومنذ ذلك التاريخ انتشرت حركات إعادة التنظيم - كما لو كانت النار في الهشيم - في جميع أنحاء التشكيل الحكومي . ففي سنة ١٩٥٣ على سبيل المثال عينت الحكومة الاتحادية لجنة هوفر الثانية وأجرت الأمم المتحدة دراسة متعمقة قامت بها عدة مجموعات بقصد تحسين تنظيمها وعملياتها . كما شكل فيما يزيد على نصف عدد الولايات ما عرف باسم لجان هوفر الصغرى لتنهض بعمليات إعادة التنظيم فيها . وكانت نيويورك وعديد من المدن الكبرى الأخرى موضوع دراسات استقصاء إداري شامل ، كما انتهج ما يزيد على مائة مجتمع خطة مدير المدينة في الحكم . وهناك فضلا عن ذلك قدر ضخم من الجهود المعتادة لم تنشر عن إعادة التنظيم تجسرى في عشرات من الوزارات والهيئات في شتى أنحاء البلاد .

(١) تجد أكثر الدراسات شمولاً عن موضوع إعادة التنظيم في هيريت إيمرج - إعادة التنظيم الفيدرالي (سلسلة الأيما ١٩٥٠) وفي إعادة تنظيم الحكومة القومية - لويس ميريام ، ل . ف . شكيبير (واشنطن ١٩٣٦) .

كيف نمل ما يبدو من هذا الاهتمام الذي لا يفتقر ، والاستثمار المثير في الوقت والمجهود ؟ نجد من وجهة نظر الحكومة ذاتها أن مجرد كبر الحجم يعتبر سببا كافيا ، إذ أصبحت عمليات الحكومة بالغة التعقيد بحيث تتعطل ادارتها دون اجراء ترتيب دورى للوظائف يمكن معه النهوض بالوظائف التي تشابه في طبيعتها أو في هدفها معا ، بدلا من القيام بها منفصلة وتكرارها في كثير من المراكز المختلفة في الجهاز التنفيذي . ولكن هناك اسبابا عديدة مختلفة اخرى تساعد عمليات إعادة التنظيم ، فقد أصطبغ الكثير منها بلون حركات الإصلاح القوية وبصفة خاصة في مستوى الولاية والمستوى المحلى . كما أثرت حركات إعادة التنظيم من دافعى الضرائب القلقين الذين أهمهم ارتفاع نفقات الحكومة . ثم هناك كذلك الرغبة فى الاستفادة من التقدم الحالى فى تكنولوجيا الإدارة كما تطبق فى الميزانية وإدارة الأفراد والمحاسبة وامساك السجلات وتبسيط العمل وما أشبه ذلك . كما أن عمليات إعادة التنظيم قد تكون الوسيلة التى تستخدمها جماعات الضغط الخاصة للتوسع أو وقف البرامج واللوائح . وأخيرا فإن إعادة التنظيم وسيلة لإصلاح الخطأ فى الأوضاع الناتج عن التفيرات فى اتجاهات الحكومة الرئيسية وأهدافها . فانه فى خلال جيل واحد من الزمان تحول اهتمام الحكومة الاتحادية من سيامة عدم التسلح والحياد ومنع استخدام القوة ، الى مجابهة الكساد وشهر حرب كبرى ، الى التحول ثانية وتقديم المساعدات الاقتصادية الخارجية ، الى الحرب المحدودة كحرب كوريا ، الى دعم شبكة من الأحلاف الأجنبية . وعلى ذلك فالدوافع والأهداف فى إعادة التنظيم عديدة ومختلطة . ومن طبيعة عملية إعادة التنظيم أنه يمكن تطبيقها على أى تنظيم ، سواء كان عاما أم خاصا . فقد أعيد تنظيم الكونجرس ذاته سنة ١٩٤٦ بعد اجراء دراستين متعمقتين عن تشكيله وطرق العمل فيه . كما أجريت دراسات مشابهة عن بعض الأجهزة التشريعية فى الولايات . وتعرضت المحاكم والأحزاب السياسية والوحدات السياسية الأخرى كذلك لإعادة التنظيم . وفى التشكيل الإدارى للحكومة ، الذى هو موضوع هذا الفصل ، يمكن أن تؤثر عملية إعادة التنظيم فى التشكيل والإجراءات فى المستوى الأعلى أو فى مستوى التنفيذ . والأغلب أن تحتاج عملية التنظيم الكبرى الى اجسراء تشريعى تنفيذى مشترك ، لأن المجالس التشريعية - كما رأينا - تهتم اهتماما مباشرا بأمور التنظيم والإدارة . وبالإضافة الى ذلك فإن إعادة التنظيم ، مهما يكن نطاقه ، يحتمل أن يمس الكثير من المصالح المكتسبة مساهمات خفيفة ؛ مثل مصالح الوحدات الإدارية القائمة والأفراد ووظائفهم والجماعات الخاصة

التي يتركز اهتمامها على برامج معينة . واذا نظرنا الى اعادة التنظيم في هذا الضوء فانه يعتبر أداة في النضال من أجل القوة ووسيلة يمكن بها اعادة توزيع البرامج والمهام والمراكز بما يفيد البعض ويضر بمن يكون نفوذهم أضعف .

واعادة التنظيم تستند في العادة الى بعض الدراسة أو التقصي التي تؤدي الى توصيات ايجابية . وربما لم يحدث أن ينتهي مثل هذا التقصي الى تأييد كامل للوضع الراهن ، بل ان النمط المعتاد هو قوائم طويلة من المقترحات . والصادر الكبرى لدراسات اعادة التنظيم ومقترحاتها هي : (١) جماعات خاصة تشكل وتمنح اختصاصات واسعة مثل لجنة براونلو ولجنتي هوفر (٢) أجهزة دائمة لها اختصاص يشمل الحكومة بأكملها مثل ادارة الميزانية . (٣) وحدات خاصة أو دائمة في داخل الوزارات او الهيئات .

الجماعات الخاصة ذات الاختصاص الواسع :

يمكن أن تكون الجماعات الخاصة الواسعة الاختصاص ذات أنواع متعددة؛ فقد تنشأ بقرار يصدر من أحد مجلسي الكونجرس أو كليهما ، كما هو الشأن في لجنة كوكويل واللجنة المشتركة لاعادة تنظيم وزارات الحكومة في سنة ١٩٢٣ التي كونها مجلس الشيوخ (١) . كما قد تنشأ بقرار يصدره رئيس الجمهورية كما حدث في لجنة براونلو ، أو قد تكون نتيجة اجراء مشترك من رئيس الجمهورية والكونجرس كما حدث في قانون انشاء لجنتي هوفر الاولى والثانية . واذا قسنا بالنتائج فانه يبدو واضحا أن النوع الأخير هو المفضل . وفي حالة اللجنة التي يشكلها الكونجرس فان المنتظر أن يكون غرضها الأول هو احراج رئيس الجمهورية ، ونتيجة ذلك أنه لايجري من عمليات اعادة التنظيم الفعل الا القليل . وكذلك فان اللجنة التي يعينها الرئيس دون تصديق من الكونجرس قد تجد أن توصياتها مصيرها الاهمال من الهيئة التشريعية . وقد تفادت لجنة براونلو مثل هذا المصير بان ابتكرت اجراء خاصا لتنفيذ توصياتها ، ولكن غيرها من اللجان الرئاسية لم تكن محظوظة مثلاً . أما اللجان التي تشكل بإوفاقة مشتركة فامامها فرصة أكبر كثيرا للحصول على التأييد الذي تحتاج اليه من كل من الهيئتين التشريعية والتنفيذية .

وقد اختلفت هيئات اعادة التنظيم الخاصة اختلافا كبيرا في تشكيلها وطرق عملها ؛ فقد تكونت لجنة براونلو من ثلاثة أعضاء ومجموعة موظفين

(٢) نبيد تعريفاً ببعض من دراسات اعادة التنظيم الأكثر أهمية في كتاب راي حليف ، لويس كوينج « انجازات في اعادة تنظيم الحكومة الاتحادية » (نيويورك ١٩٥٠) ص ٥ - ٦ .

تبلغ نحو العشرين من بين الجامعيين والموظفين المدنيين ذوى الدراسة الجامعية ، وكانت المجموعة تحمل سمة عهد الإنعاش مستجيبة لرغبات الرئيس روزفلت التى كانت غالبا فى منتهى الوضوح . أما أعضاء لجنة هوفر وبخاصة أعضاء اللجنة الأولى فقد كانوا على العكس متنوعين (١) . وكان الأعضاء الاثنا عشر فى لجنة هوفر الأولى مقسمين حسب قانون انشائها بالتساوى بين الحزبين الكبيرين وقد عين كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الشيوخ ورئيس مجلس النواب أربعة أعضاء وطلب الى كل منهم أن يختار عضوين من القطاع العام وعضوين آخرين من القطاع الخاص . وكانت النتيجة أن تباينت مجموعة الأعضاء بين جيمس هوبر الصغير نصر سياسة الإنعاش الاقتصادى الى عضو الكونجرس كلارنس ج براون من الجناح المحافظ فى الحزب الجمهورى . وكان تشكيل لجنة هوفر الثانية على نفس النمط فيما عدا المساواة فى تمثيل الحزبين ؛ اذ ضمت اللجنة سبعة أعضاء من الحزب الجمهورى وخمسة أعضاء من الديمقراطيين .

وقد انعكس تباين هذا التشكيل بين كل من لجنة براونول ولجنتى هوفر فى مادة التقارير المقدمة . فتقارير لجنة براونول يبلو فيها التماسك والوحدة بصورة بارزة بينما تقارير لجنتى هوفر لا سيما تقارير اللجنة الأولى مليئة والآراء المخالفة . وقد استغل كل عضو فى لجنة هوفر الأولى فى موضوع أو آخر هذا الاختلاف أو التباين فى الآراء ، حتى كان الاتفاق المنتج فى بعض الظروف أمرا لا يمكن تحقيقه ، فى حين لم تعان لجنة براونول مطلقا من مثل هذا التباين الشديد .

كما كان تشكيل لجنة هوفر الأولى أكثر دقة وتفصيلا من تشكيل لجنة براونول . وقسمت هذه اللجنة دراستها عن الجهاز التنفيذى الى سلسلة تتكون من أربعة وعشرين نشاطا او مشكلة وظيفية ، وعهد بكل منها الى ما عرف باسم شعبة بحث . فتناولت بعض شعب البحث بصفة أساسية بعض وزارات الحكومة بالدراسة ، واهتمت مجموعات أخرى بالتقسيمات الوظيفية العريضة مثل مصادر الثروة الطبيعية وخدمات الحكومة الإحصائية . كما شكلت شعب البحث ذاتها على نظام لجان يتباين عدد أعضائها بين عضوين وعشرين عضوا اختيروا من مستويات عديدة من الحكومة ومن القطاع الخاص . وقد ضم عدد من شعب البحث ممثلين لأكثر الجماعات اتصالا بموضوع الدراسة . مثال ذلك أن جماعات المزارعين المنظمة مثلت فى شعبة

(١) للاطلاع على مناقشة مستفيضة راجع « ندوة عن تقرير هوفر » فى مجلة العلوم السياسية الأمريكية عدد (أكتوبر ١٩٤٩) ص ٩٢٤ - ١٠٠٠ - « تحرير لويس كنيج » .

البحث الخاصة بالنشاط الزراعي ، ومثلت شركات التأمين في مشروع شئون المحاربين القدماء واتحادات الهندسة والمقاولات في دراسة الأشغال العامة وأصحاب المصالح في البنوك الخاصة في دراسة هيئات التسليف . وبالإضافة الى اللجان فقد توافر لشعب البحث أيضا أعداد من الباحثين بلغت نحو ثلاثمائة باحث في المجموع . كما شكلت فرق الباحثين بملاحظة نفس التنوع الذي لوحظ في عضوية اللجان مع بعض الاستثناءات البسيطة .

وقد تمثل في شعب البحث مزايًا عديدة اذ توافر لها مدى فسيح من الخبرة وسداد الحكم في المسائل المعقدة التي أحيلت اليها . ولم يكن من المستطاع أن يتوافر لوحدة من الجهاز التنفيذي تنهض بالدراسات الادارية أن تضم مثل هذا التنوع في المواهب الذي جمعه لجنة هوفر الأولى الا اذا شكلت تشكيلا خاصا . كما أن الأسماء الشهيرة الكثيرة التي ارتبطت بدراسات اللجنة قد اجتذبت قدرا من اهتمام الرأي العام وتأييده لتوصياتها بحيث لم يستطع الكونجرس أو رئيس الجمهورية أو الأحزاب السياسية أن تجاهلها (٤) .

وفي حالة لجنة هوفر الأولى قدمت شعب البحث تقاريرها وتوصياتها الى اللجنة الكلية التي أصدرت بعد ذلك تقاريرها وتوصياتها . ولم تقم اللجنة بأى حال بمحو ما توصلت اليه شعب البحث ، بل كان الأغلب أن ترفض هذه التوصيات أو تعدل فيها . وثبت أن هذا التنوع في الرأي كان كبير الفائدة اذ وفر لرئيس الجمهورية والكونجرس تحليلا قويا واسمعا للطرق البديلة في تناول الموضوعات الجدلية في إعادة التنظيم .

وتختلف توصيات لجنتي هوفر في مادتها اختلافا كبيرا ؛ اذ تركز الاهتمام الأساسى فى اللجنة الأولى على التنظيم والادارة ، ولم تتعرض لمسائل السياسة أو الحاجة والرغبة في قيام وظيفة أو خدمة معينة الا نادرا . وخولت اللجنة الثانية من ناحية أخرى دراسة امكان « إلغاء الخدمات والوظائف والمناشط غير الضرورية التى تنافس المشروعات الخاصة » . وعلى ذلك فانه بينما اهتمت لجنة هوفر الأولى بصفة أساسية بالتنظيم والتشكيل ، فقد خولت اللجنة الثانية السلطة في أن تذهب الى مدى أبعد من هذا كثيرا ، وأن تبحث التساؤل القائم فيما اذا كان نشاط معين تقوم به الحكومة الاتحادية الآن ينبغي أن يستأنف أو يلغى ، بصرف النظر عن درجة الكفاية في ادارته (٥) .

(٤) فيرل هيدى « تشكيل لجنة مختلطة » مجلة العلوم السياسية الأمريكية عدد

١٩٤٩ (١) من ٩٤٠ - ٩٥١ .

(٥) هارفى ، كينج ، سوت المرجع المذكور من ٢١ - ٢٤ .

وقد استخدمت لجنة هوفر الثانية سلسلة من شعب البحث كما فعلت اللجنة الأولى تماما ، ولكن التنوع كان أقل من حيث التخصص الوظيفي لأفرادها ، كما كان هناك غلبة واضحة لرجال الأعمال . وقد نتج عن هذه الحقيقة - بالإضافة الى ما جاء بقرار انشاء اللجنة - سلسلة من التقارير تدعو الى تخفيض مثير في نشاط الحكومة الاتحادية في مجال الطاقة العامة وفي الغاء كثير من المنشآت التي تشبه نشاط القطاع الخاص مثل نظام توفير البريد وما يزيد على خمسمائة أخرى من المشروعات الحكومية ، من بينها مصانع الثلجات ، وبيوت الحضانة ، ومصانع البويات ، ومنشآت التنظيف الجاف ، وأمثالها .

كما اهتمت لجنة هوفر الثانية كذلك اهتماما كبيرا بمجال الإدارة وقدمت فيه مادة ممتازة ؛ إذ قدمت إحدى شعب البحث على سبيل المثال دراسة عن الأعمال الورقية الضخمة في الحكومة الاتحادية ، وبينت أنه يمكن الحصول على وفر ملموس إذا ما أعيدت دراسة جميع الأعمال الورقية بعناية في الوزارات التنفيذية . وقد سارت وزارات عديدة في هذه الدراسة بإرشاد إدارة الميزانية وإدارة الخدمات العامة ، وحصلت على نتائج قيمة : ففي وزارة التجارة على سبيل المثال ألغت إحدى الإدارات ١٤٢ نموذجاً من بين ٤٨٥ . كما ألغت إدارة أخرى واستغنت عن حفظ ٧٥ صندوقاً من الأوراق السرية . وفي خلال شهر من تنفيذ برنامجها استخرجت هذه الوزارة نحو ٢٧ طناً من السجلات والملفات واستغنت عنها (١) .

وبغض النظر عن مادة التوصيات فإن تشكيل لجنتي هوفر يعتبر في نظر بعض علماء الإدارة كنموذج للاتجاه السليم في إعادة التنظيم . ومما يشار في التدليل على ذلك أن اللجنة المشتركة تتيج التمثيل المتوازن لمختلف وجهات النظر المتعددة ، وأنها تمثل في شكل مصغر القوى المتنازعة التي تتدخل في المشكلة موضوع البحث ويتيح استخدام التقارير التي تثبت الاعتراض والتقارير المنفصلة للهيئة التشريعية وللجمهور أدلة مقنعة لانتهاج طرق تنفيذ متباعدة (٢) .

إنجاز توصيات إعادة التنظيم :

ولو أن تاريخ إعادة التنظيم في الحكومة الاتحادية تفرمه الصفحات الناصعة فيما يتعلق بالإنجازات إلا أن لجنة براوتلو ولجنتي هوفر قد

(١) نشر بعض ما اتخذته إدارة إيرنهاور في اقتراحات لجنة هوفر في مجلة الإدارة العامة ، المجلد السابع عشر ، (شتاء ١٩٥٧) ص ٦٦ تحت عنوان « موضوعات معاصرة » .

(٢) هيللي ، المرجع المذكور ص ١٩٥١ - ١٩٥٢ .

تميزت بالنجاح البارز في أن ترى مشورتها تتحول بالإنجازات الى عمل تنفيذي . والسبب في ذلك هو نمط الإنجاز الذي وضعه قانون سنة ١٩٣٩ لإعادة التنظيم وامتد الى قانون ١٩٤٩ ، ١٩٥٥ . وفي ظل الاجراء المرسوم في هذه القوانين فان خطة إعادة التنظيم التي يتقدم بها رئيس الجمهورية الى الكونجرس تصبح نافذة بعد فترة منصوص عليها تكون في المعتاد ستين يوما الا اذا اتخذ قرار بالاعتراض في هذه الأثناء من واحد أو كل من مجلس الكونجرس . كما انه لا يجوز تعديل هذه الخطة بل انها لابد أن تقبل أو ترفض في كليتها . وهذه الطريقة تتجنب خطرين كبيرين في العملية التشريعية هما : عنق الزجاجة في اللجان والتعديلات العرجاء .

وبالإضافة الى طريقة إعادة التنظيم وما تخوله لرئيس الجمهورية من إصدار قرارات تنفيذية ، فانه يمكن تنفيذ إعادة التنظيم عن طريق عمليات التشريع المعتادة . ويقدر أن نحو ٤٠ في المائة من توصيات لجنة هوفر الأولى قد تطلبت تشريعات جديدة بلغت في مجموعها ما يقرب من خمسة في المائة من مجموع ما أصدره الكونجرس الواحد والثمانين والثالث والثمانين من تشريعات . ومن بين الإنجازات الهامة إصدار قانون الميزانية في سنة ١٩٥١ الذي أدخل ميزانية الاداء في الجهاز التنفيذي (٨) وقانون الترتيب في سنة ١٩٤٩ (٩) وقانون تقدير الكفاية في سنة ١٩٥٠ فيما يتعلق بإدارة الأفراد .

ومع ذلك فقد أدخل الرئيس ترومان طريقة أخرى في تطبيق مقترحات إعادة التنظيم واستمر الرئيس إيزنهاور في تطبيقها . فقد وجه الرئيس بعد أن قدمت لجنة هوفر الأولى تقريرها في سنة ١٩٤٩ مدير كل إدارة أو هيئة للقيام بمراجعة نظامية لعملياتها ليرى أين وكيف يمكن الارتفاع بكفاية الاداء والاقتصاد في الإنفاق . كما أنشأ القرار كذلك لجنة الرئيس الاستشارية للتنظيم الحكومي التي تتكون من الموظفين الحكوميين وخبراء الادارة من القطاع الخاص لمساعدة الرئيس في وضع برنامج شامل لتحسين الادارة في الحكومة . وحدثت نتيجة لهذه التطورات إنجازات هامة في إعادة التنظيم عن طريق العمل الإداري وحده ، فقد اتخذت أكثر من ثلث توصيات لجنة هوفر الأولى طريقها الى التنفيذ بهذه الوسيلة ، كما تقلب كثير من الأجهزة على التعديلات ، وخفضت النفقات الإدارية بدافع من نفسها ، فأدخلت وزارة البريد وسائل آلية حديثة للأسراع في عمليات البريد والاقلال من اجهاد العمل . وأعادت وزارة الخارجية العلاقة بين وحداتها السياسية والاقتصادية

(٨) يناقش بتفصيل أدنى في الفصل الخامس عشر .

(٩) يناقش بتفصيل أدنى في الفصل السابع عشر .

والاستخبارية لتبسيط مشكلات العلاقات ولاحداث تكامل أفضل في عملها(١٠) وذلك بالإضافة الى أعمال أخرى .

وفي الحالات التي تتطلب استصدار تشريع نجد أنه من بين ست وخمسين خطة لاعادة التنظيم قدمت للكونجرس من سنة ١٩٤٩ حتى يونيه سنة ١٩٥٧ صدر وأصبح واجب التنفيذ منها واحد وأربعون تشريعا . ومن بين توصيات لجنة هوفر الأولى قدر ما ووفق عليه منها بنحو ٧٢ في المائة . كما أن سجل لجنة هوفر الثانية طيب أيضا . ومع ذلك فإنه لابد من الاحتراس في استخدام مثل هذه الأرقام لأنها تتضمن الكثير من التوصيات القليلة الأهمية ، في حين رفض الكثير من التوصيات الهامة ورغم ذلك ، فإن صورة الانجازات مشيرة اذا نظرنا إليها في ضوء التاريخ الماضي .

ويعود كثير من الفضل في هذا النجاح الى لجنة المواطنين عن تقرير هوفر التي تعتبر أول جماعة ضغط في تاريخنا في مجال اعادة تنظيم الحكومة ؛ إذ ضمت هذه اللجنة التي تمثل الحزبين الى أعضائها ، نائبين سابقين لرئيس الجمهورية ، وقاضيا سابقا في المحكمة العليا ، ووزراء سابقين ، وأعضاء من الكونجرس ، وحكاما للولايات ، وكذلك قادة من المزارعين والمهنيين وقطاع الأعمال والمنظمات النسائية . كما شكلت نحو ثلاثمائة من لجان المواطنين في الولاية والمقاطعة والمجتمع من شتى أنحاء البلاد . وقد نجحت لجان المواطنين هذه لدرجة كبيرة في الإبقاء على توصيات لجنتي هوفر أمام الرأي العام شهورا بعد أن صدرت وحفظتها من أن يعثرها النسيان ؛ بأن وفرت قوائم بالخطيء ، والتصريحات الصحفية ، وبرامج الإذاعة الصوتية والمرئية ، والادلاء بالرأي أمام لجان الكونجرس ، وبتخصيص يوم للحديث عن ضريبة الدخل ، وبمعد مؤتمرات قومية لاعادة التنظيم .

وربما كان من أكثر السمات قيمة في دراسات اعادة التنظيم اتجاه إحدى المجموعات الى تأييد الأفكار الرئيسية التي قدمتها سابقتها . ويتفق الكثيرون على أن لجنة هوفر الأولى تصرفت بحكمة عندما أعادت تأكيد التوصيات الرئيسية التي تقدمت بها لجنة براونلو . فقد أكدت كل من المجموعتين أهمية الرئيس الأعلى الفعال الذي يتحمل المسئولية باعتباره مركز النشاط والتوجيه والإدارة العليا ، وحاولت كل منهما أن تدمج موظفي المشورة التابعين لرئيس الجمهورية ، وأن ترفع من مستوى إجراءات شئون الأفراد في الحكومة الاتحادية . وقد أبدت كل من المجموعتين فكرة انشاء وزارة للخدمات كانت عاملا هاما في انشاء وزارة للصحة والتعليم والخدمات فيما

بعد . كما وجهت لجنة براونلو اللوم الى الكونجرس على ما اعتاده من تحويل رؤساء الادارة من وظائف رسم السياسة ما يتجاوز رقابة رئيس الجمهورية . وكذلك ساندت لجنة هوفر مثالية خط السلطة المتصل الذى يمارسه رئيس الجمهورية على الوظائف التنفيذية .

كما يمكن من ناحية أخرى تكرار الأفكار الأساسية في دراسة اعادة التنظيم والتوسع فيها ؛ إذ قد تثير دراسة في اعادة تنظيم الحكومة الاتحادية نشاطا مماثلا بين الولايات والحكومات المحلية . مثال ذلك تكرار عدد من الأفكار الارتكازية التى قدمتها لجنة هوفر الأولى في دراسات اعادة التنظيم التى أجريت على مستويات الولايات والحكومات المحلية ؛ إذ أجرت « لجنة هوفر انصغرى » فى ميتشجان دراسات ذات قيمة قصد بها تحسين مستوى ادارة السجلات . كما انتشر مفهوم ميزانية الأداء الذى ارتبط بأعمال لجنة هوفر الأولى ولو أنها لم تتكره ، وأخذ فى الانتشار فى أرجاء البلاد . ومن بين المدن التى أخذت بميزانية الأداء منذ تحدث عنها تقرير لجنة هوفر الأولى ديترويت ، روشستر ، سان دييجو ، لوس أنجليس ، فيشيتا ، فونيكس ، رتشموند .

وعلى الجملة فقد أنشأ ما يزيد على نصف عدد الولايات « لجان هوفر الصغرى » (١١) وركزت جملة اعادة التنظيم فى « رود آيلند » على ما يحتمل أن ينتج عن اعادة التنظيم من وفر وخول الحاكم سلطة تعيين مجلس مشورة دائم للشئون المالية من سبعة أعضاء للدراسة تشكيل الولاية والحكومة المحلية وتحديد مقدار الوفر الذى يمكن أن يتحقق دون تمزق الخدمات والمناشط الضرورية . وبطريقة تختلف بعض الشيء شكل محافظ أركنساس لجنة لاعداد التنظيم تتكون من تسعة عشر مواطنا من خلفيات تشمل القانون وادارة الأعمال والعمل والخدمة العامة ، وقد ركزت تسع فرق دراسة على الصيانة ، والتعليم ، ومؤسسات الاحسان ، والاصلاح ، والادارة المالية ، والصحة ، والترفيه والاشغال ، وتطبيق القانون ، وادارة الافراد ، والأجهزة الرقابية ، ولجان الفحص . كما استفادت اللجنة من خدمات ادارات البحث الجامعية .

(١١) للتقييم راجع مقال كلبل بورسوث « سياسة تحسين الادارة فى الولايات » المنشور

فى مجلة العلوم السياسية الأمريكية عدد (مارس ١٩٥٣) ص ٨٤ - ١٠٠ .

جهاز إعادة التنظيم العائم - إدارة الميزانية :

منذ قدمت لجنة براونلو تقريرها سنة ١٩٣٩ أصبحت إدارة الميزانية مسئولة باستمرار عن تحسين التنظيم والإدارة في الجهاز التنفيذي للحكومة الاتحادية . وتقوم هذه الإدارة بدراسات عن التنظيم والإجراءات في الوزارات المختلفة وتدخل إجراءات تنفيذية معيارية كما تدرس تبسيط الإجراءات . وعلى ذلك فإن إدارة الميزانية تهتم جزئياً بإعادة التنظيم بالمعنى الذي استعملنا به هذا اللفظ ، كما تهتم كذلك « بالتنظيم وطرق العمل » بالمعنى المفهوم من استعمال هذا المصطلح الآن . والفرق بين إعادة التنظيم والتنظيم وطرق العمل في الأغلب فرق في المستوى ؛ فإعادة التنظيم هي العملية الأكثر شمولاً فيهما ؛ لأنها تؤثر في التشكيل الرئيسى ، وقد تتضمن إعادة توزيع الوظائف والوحدات التنفيذية حتى تبلغ درجة الإلغاء والانشاء . ومن ناحية أخرى فإن أعمال التنظيم وطرق العمل تؤدي داخل التشكيل الرئيسى للجهاز ولا تحاول أكثر من أن تحسن من التشكيل والإجراءات التي تجدها ، مفترضة أن الأفراد الذين ينغمسون في عمل معين يوماً بعد آخر قد يستطيعون أن يدركوا الخطأ في طريقة أدائهم للأعمال . ومع ذلك قد تستعمل نفس الطرق الفنية في عمليات إعادة التنظيم والتنظيم وطرق العمل بما في ذلك الاستقصاء المكتبى ودراسات الوقت والحركة وأمثالها .

ومنذ أعيد تنظيم إدارة الميزانية في سنة ١٩٥٢ أحكمت الصلة بين نشاط التنظيم وطرق العمل ومراجعة الميزانية ، وليس من غير المألوف أن توافق إدارة الميزانية على تقديرات ميزانية بعض الوزارات بشرط أن تجرى دراسة إدارية عن الوحدة الإدارية . كما أن إدارة الميزانية هي المساعد الاستشارى الأساسى في أعداد الخطط التي تقدم إلى الكونجرس في ظل قوانين إعادة التنظيم ؛ إذ تعد الإدارة مشروعات الخطط وتعرض مقترحات الوزارات والهيئات ، ومع ذلك فإنها قد تتعرض عندما تقدم مقترحاتها إلى رئيس الجمهورية لهجمات من جهات متعددة قد تصبح شديدة جداً كما هو الشأن عندما تتسابق هيئات عديدة في الحصول أو الاحتفاظ ببرنامج معين ، والحقيقة هي أن إدارة الميزانية هي التي تقرر الاختيار النهائي (١٢) . وكذلك يمكن أن تدخل إدارة الميزانية إلى أمور إعادة التنظيم بطرق أخرى ؛ فعندما وجه الرئيس ترومان بناء على تقرير لجنة هوفر الأولى في سنة ١٩٤٩ الوزراء ورؤساء الهيئات إلى أن يعينوا النظر في برامجهم

(١٢) يقدم هافلوك شتين مقالاً شتيراً عن حالة نقل إدارة العقولة في كتاب من تحريره بعنوان « الإدارة العامة وتطوير السياسة » (نيويورك ١٩٥٢) .

وعملياتهم يفرض ادخال التحسين عليها ، فانه وجههم أيضا الى توقيت العمل بلوغ هذه التحسينات وتقديم تقارير دورية الى ادارة الميزانية . وسيرا على هذا الاتجاه خصص الكونجرس في سنة ١٩٥٤ مبلغ نصف مليون دولار « لمقابلة النفقات اللازمة لمساعدة رئيس الجمهورية في تحسين الادارة في الأجهزة التنفيذية وفي تحقيق قدر أوفى من الاقتصاد في الانفاق والارتفاع بكفاية الأداء عن طريق الأخذ بالطرق الأكثر فاعلية في ادارة الأعمال وادخالها في أعمال الحكومية » ثم وجه الرئيس ادارة الميزانية لتخصيص الاعتمادات اللازمة للوزارات والهيئات للإشراف على مناسط التحسين الإداري الخاصة بها وتقديم تقارير نجاح بين وقت وآخر .

وفي النهوض بمسؤولياتها في التنظيم وطرق العمل تقوم ادارة الميزانية باصدار نشرة دورية اخبارية تسمى « مذكرات ادارية » لتيسر تبادل المعلومات عن تحسين الادارة . وتقرر هذه النشرة عن الطرق الفنية الجديدة في الادارة والخطط الجديدة أو البرامج عن تحسين الأداء من المصادر المختلفة العامة والخاصة التي يمكن أن تدخل تحسينا على العمليات وتخفيض من النفقات أو تحل المشكلات المشتركة في الادارة .

ومن المفيد أن تقارن بين مدخل ادارة الميزانية الى التنظيم وطرق العمل وبين اتجاه وزارة الخزانة البريطانية فيه حيث تقع المسؤولية الرئيسية في هذا الشأن عليها (١٢) . وعلى ذلك فان وزارة الخزانة البريطانية لا تقوم بدراسات التنظيم وطرق العمل الا بناء على طلب الوزارة المختصة التي قد تقبل أو ترفض المقترحات التي تؤدي اليها الدراسة لأنها ترى أن انتهاج طريق آخر قد يثير عداوة الوزارة التنفيذية في مجال تشتت فيه الحساسية . وقد سارت ادارة الميزانية في اجراء مشابه لمدة طويلة في هذه البلاد ، ولنفس الأسباب ، الا أنه في سنة ١٩٤٩ دللت إحدى شعب البحث في لجنة هوغر على أن هذا الاتجاه الاختياري جعل عمل ادارة الميزانية عرضيا ومحدودا . وعلى ذلك فانه منذ سنة ١٩٥٢ كما ذكرنا ربطت ادارة الميزانية بين عمل التنظيم وطرق العمل والاغراءات القوية في عمليات الميزانية . وفي بريطانيا العظمى ينهض بعمليات التنظيم وطرق العمل وزارة الخزانة بأفراد يختارون أساسا منها الوزارات التنفيذية لفترة قصيرة - هي في المعتاد خمس سنوات - يعودون بعدها الى وزاراتهم . والفرض من هذا الاجراء هو

(١٢) ينافس ر . سمبون اتجاه وزارة الخزانة البريطانية في « تحسين الادارة العامة » في مقال بجلة الادارة العامة الأمريكية السنة الخامسة (خريف ١٩٤٩) ص ١٠٠ - ١٠٦ .

عدم السماح لعمليات التنظيم وطرق العمل من أن تبعد كثيرا عن عمليات التنفيذ ؛ لأنه من الخطورة بمكان أن يكلف أفراد المشورة بصفة مستمرة بمثل هذا العمل .

و هناك عاملان يساعدان على نجاح عمل التنظيم وطرق العمل في بريطانيا ، وهما : أولا تعضيد لجان مجلس العموم والحكومة ، وثانيا اتخاذ الاجراءات التي تمنع تحول وظيفة التنظيم وطرق العمل من أن تصبح وظيفة متخصصة مقلقة بالأسرار والصفات الخفية التي تتصف بها المناشط المتخصصة . وقد بلل مجهود جدى لتجنب الرأى القائل بأن التغيير يؤدي بالضرورة الى التحسين ، اذ ليس المنتظر من اخصائى التنظيم وطرق العمل أن يقدم دائما توصيات جوهرية من كل عمل يقوم به ، بل انه لا يتردد في أن يقرر سلامة الأنظمة والاجراءات في هيئة ما اذا كانت امورها تسير على ما يرام وبذلك يضمن تعاون الأفراد في جميع المستويات . وبالإضافة الى ذلك تبذل الجهود للابتعاد عن القول بأنه يجرى تفتيش الغرض منه اكتشاف الأخطاء ، بل الأحرى أن يكون الهدف الإيحاء بأن اخصائى التنظيم وطرق العمل بما يتوافر له من استقلال في التفكير ومعلومات تفصيلية عن الأعمال المشابهة في أمكنة أخرى يستطيع أن يقدم أفكارا مفيدة ، ومع ذلك فان هؤلاء الذين ينهضون بواجبات التنظيم وطرق العمل يكادون يجمعون على الاعتراف بصعوبة ادخال هذا المفهوم عن عملهم ونشره بين الموظفين التنفيذيين .

إعادة التنظيم في مستوى الوزارات والهيئات :

لما كان من المتصور أن عملية إعادة التنظيم يمكن أن تتناول كل فرد ، وكل عمل في هيئة معينة ، فان بعض عمليات إعادة التنظيم الكبيرة النافذة تحدث في الوزارات والهيئات مبادأة دون دعاية . وفي كثير من الوزارات تخصص وحدة تنظر باستمرار في إعادة التنظيم ، وتعنى بعمليات التنظيم وطرق العمل وإدارة الميزانية والشئون المالية في وزارة الزراعة مثال على ذلك . وقد تميزت وظيفة التنظيم وطرق العمل بارتباطها بالميزانية والشئون المالية ويشبه عمل هذه الوحدات عمل إدارة الميزانية ذاتها كما يتعرض أفرادها للكثير من المشكلات ذاتها في محاولتهم كسب ثقة الإدارات التنفيذية . والمعتاد أن يتبع الموظف المسئول عن الميزانية في الوزارة لمساعد الوزير الإدارى ، وبذلك يتكسب نشاط إعادة التنظيم والتنظيم وطرق العمل الاتصال المباشر بالإدارة العليا ، أما في وزارة الخارجية - حيث اعتبر نشاط إعادة التنظيم في السنين الأخيرة مشروعا كبيرا مستمرا - فان هذا النشاط يمثل على مستوى أعلى عن طريق وكيل وزارة مساعد للشئون الإدارية .

وقد يبادر الموظفون التنفيذيون في جميع أجزاء الوزارة أو الهيئة بعيدا عن مكتب الميزانية في الوزارة بعمليات اعادة التنظيم أو يشاركون فيها بصفة أساسية . فقد يقوم رئيس إدارة أو رئيس قسم أو أحد المتقدين في مستوى قيادى ادنى باعادة تنظيم الوحدات التى يشرف عليها . والواقع ان احدى نواحى الاشراف الفعال تتمثل في اعادة النظر في التنظيم وطرق العمل بصورة دورية ، ومن ثم فان أى مشرف ينهض بعمليات اعادة تنظيم أو بنشاط فى انتظيم وطرق العمل . وأخيرا فان العامل الفرد بغض النظر عن مرتبته وفى حدود سلطة الاختيار المتاحة له فى عمله قد يجرى تحسينات على التنظيم وطرق العمل فى محيط واجباته ، كما يسهم العمال أيضا فى خطة اقتراحات الموظفين ويقدمون اقتراحات يقدر أن تؤثر فى أى جزء من نشاط الهيئة . هذه إذن هى مشتملات عمليات اعادة تنظيم الوزارة . أما عن سداها وتكرارها فمن الطبيعي أن يحدث الكثير من الاختلاف بين مختلف الهيئات فاذا تعرضت واجبات وأهمية العمل فى هيئة الى تغير ملموس ، فمن المحتمل ان يقابل هذا قدرا كبيرا من اعادة التنظيم ؛ فقد تعرضت بعض الهيئات التنفيذية الخاصة التى أنشئت خلال الحرب العالمية الثانية مثل مجلس الانتاج الحربى ومكتب ادارة الاسعار لعمليات اعادة تنظيم كبيرة بعد هزيمة ألمانيا وتحول الاقتصاد من اقتصاد حرب شاملة الى حرب معدلة . فحدث تجميع والتناء لوحدات وتحول الاهتمام التنظيمى على نحو ما من تنفيذ حرب الى تيسر انتقال الصناعة الى ظروف السلم . كما أنه فى الصدام الكورى أضيف وظائف جديدة الى الإدارات القائمة ، كما أنشئت إدارات جديدة فى وزارة التجارة ووزارات عديدة غيرها اعتقادا بأنه من الأفضل إدارة الحرب المحدودة عن طريق التعديل واعادة التنظيم فى الوزارات والأجهزة القائمة عن انشاء أجهزة جديدة .

ويمكن أن تكون عملية اعادة التنظيم نتيجة فرعية لتغير القيادة فى الوزارة ؛ لأنه يظلم أن يكون للرئيس الجديد تفضيل إيجابى فيما يتعلق بالتشكيل وتوزيع الوظائف . والواقع أنه قد صاحب كل وزير جديد للخارجية منذ « ادوارد ستاتينس » فى الحرب العالمية الثانية تغييرات تنظيمية هامة فى هذه الوزارة ، فعندما كان « جيمس براين » وزيرا للخارجية أحدث قانون الخدمة الخارجية لسنة ١٩٤٦ - الذى طووته الوزارة تطويرا كبيرا - تغييرات أساسية فى الخدمة الخارجية . وحدث تحت رئاسة دين اتشيسون تطبيق شامل لتوصيات لجنة هوفر الأولى بالنسبة لوزارة الخارجية ، وربما كان ذلك لأن مستر اتشيسون انتقل الى مركزه من وظيفة

نائب رئيس اللجنة . وكذلك فإن چون فوستردلاس رتب لتطبيق تقرير لجنة « دبستون » مما نتج عنه تغييرات اضافية في كل وزارة من الخارجية والخدمة الخارجية .

كما ينبغي أن نلاحظ أيضا أن إعادة تنظيم الوزارات في السنين الأخيرة لم تقتصر بحال على التوصيات الرسمية التي قدمتها لجنتا هوغر ؛ فقد طبقت شعب البحث في كل من اللجنتين اجراء تميز بفائدة كبيرة ؛ اذ أجروا مقابلات ومناقشات مع موظفي الوزارات وعقدوا جلسات استماع غير رسمية نتج عنها غالبا اقتراحات هامة بتغيير التنظيم وطرق العمل في الوزارة . زفى مثل هذه الحالات ينتظر أن ينهض الموظفون المختصون غالبا بتنفيذ الأفكار التي برزت . وعلى ذلك فلم تكن هناك حاجة تذكر في أن تتضمنها التقارير الرسمية فيما بعد . والواقع أن جزءا من أكثر أعمال لجنة هوغر أهمية لا تتضمنه وثائقها المنشورة .

والهدف من كثرة إعادة تنظيم الوزارات هو الاقتصاد في النفقات وقد اهتمت لجنتا هوغر بصفة خاصة بهذا العامل ، ولكن النتيجة أنه لم يتحقق في النهاية وفر كبير . وهدف آخر تهتم به بعض الجماعات ولكنه هدف لا يذكر كثيرا على أنه يؤدي الى الاقتصاد هو الغاء أو اختصار برامج ووظائف معينة . فقد تلجأ جماعة سبق لها أن حاولت وفشلت في تحقيق هدفها عن طريق برنامج معين من تلقاء نفسها الى الطريق غير المباشر في إعادة التنظيم الذي يكون فعالا في بعض الأحيان . وليس من السهل أن نثير اهتماما عاما في مناقشات إعادة التنظيم ، وقد يستعمل المبادئ المشهورة في الإدارة قلة مثابرة للتغلب على مناورات كثرة غير مهمة وغير عليمه . وكذلك فإن إعادة التنظيم تكون في بعض الأحيان الوسيلة التي يستطيع بها فرد أو عصابة في هيئة ان تتحاشى الأعضاء المنافسين أو الجماعات المنافسة ، وفي هذه الحالة تكون الأمثال المعترف بها في إعادة التنظيم مثل « وحدة الأمر » ، « التنظيم وفقا للهدف » في الحقيقة ستارا لتلاشي وراء الوظيفة وشاغلها .

وإعادة التنظيم وسيلة أيضا لتحويل الأولويات والاهتمام بالبرامج . كما أن المقاومة الشديدة التي أبدتها إدارة الطفولة في سنة ١٩٤٦ لنقلها من وزارة العمل الى هيئة التأمين الاتحادية التي أصبحت الآن وزارة الصحة والتعليم والرفاهية كانت في ناحية منها عبارة عن نزاع على البرامج (١٤) . اذ كان مكتب الطفولة في وزارة العمل يحظى بدرجة عالية من الاستقلال والحرية في شئون البرامج والمالية والأفراد ، وكان من الواضح أن مركزه في هيئة التأمين الاتحادية سوف يكون مرعوسا لبرامج أخرى مثل التأمين

الاجتماعي والصحة العامة . ولخشية ادارة الطفولة من اختصار اختصاصه بصورة خطيرة ومن الرقابة المباشرة من أعلى فقد حشدت جماعات الضغط المؤيدة لها للتأثير في رئيس الجمهورية واتخذت اجراءات أخرى تقاوم بها التحويل ، ولكن كان كل هذا بدون جدوى .

ويتفق معظم الكتاب في الادارة العامة على ان اعادة التنظيم عملية ينبغي ان تكون مستمرة . فليس هناك اجابات نهائية في التنظيم لأن واجبات الادارة وأوضاعها تتغير . وما قد يكون تشكيلا سليما في موقف ما قد يكون غير سليم في موقف آخر . وبينما قد نوافق على الفور على وجهة النظر هذه فإنه قد يثار التساؤل فيما اذا لم تكن غالينسا في بعض حالات اعادة التنظيم . مثال ذلك أنه قد أعيد تنظيم وزارة الخارجية ست مرات على الأقل في السنوات العشر الأخيرة ، اذ تتوالى الدراسات والاستقصاءات في تتابع سريع من مصادر داخل الهيئة أو خارجها على السواء مما يجعلها في اضطراب مستمر فلا امان في المراكز أو القيادة ولا يوجد أى استقرار في البرامج والسياسات والتخطيط الدقيق أمر يصعب تحقيقه . « وتصبح اعادة التنظيم في هذه الظروف نوعا من التنشيط في الإصلاح الحكومي » (١٥) . ومن ثم ينبغي لرجال الادارة العسامة ان يتعلموا كيف يستخدمون اعادة التنظيم على أنه عملية مستمرة في حدود المبادئ السليمة المحترمة مستخدمين لهذا الغرض الأجهزة الموجودة والمعروفة لدى الهيئة التي يعاد تنظيمها . والتنظيم وسيلة الى بلوغ غاية وانغاية دائما موضع مراجعة ومناقشة ، وعلى ذلك فان الشك الحكيم يعتبر مدخلا مفيدا الى جميع مسائل اعادة التنظيم .

مراجع مختارة

- Aiken, Charles, "Task Force: Methodology," *Public Administration Review*, Vol. IX (Autumn, 1949).
- Buck, Arthur H., *The Reorganization of State Governments in the United States* (New York, 1955).
- Charter Commission of the City of Newark, *Final Report* (Newark, N. J., 1953).
- Dimock, Marshall E., "The Objectives of Governmental Reorganization," *Public Administration Review*, Vol. XI (Autumn, 1951).
- Divine, William R., "The Second Hoover Commission Reports: An Analysis," *Public Administration Review*, Vol. XV (Autumn, 1955).

(١٥) ارنست ألينج السابق ص ١٤٢ - ١٤٣ .

- Emmerich, Herbert, *Essays on Federal Reorganization* (University, Ala., 1950).
- Finer, Herman "The Hoover Commission Reports," *Political Science Quarterly*, Vol. LXIV (June-October, 1949).
- Geus, John, and Leon Wolcott, *Public Administration and the United States Department of Agriculture* (Chicago, 1941).
- Harvey, Ray, Louis W. Koenig, and Albert Somit, *Achievements in Federal Reorganization* (New York, 1955).
- Heady, Ferrel, "The Operation of a Mixed Commission," *American Political Science Review*, Vol. XLIII (October, 1949).
- Koenig, Louis W. (ed.), "The Hoover Commission A Symposium," *American Political Science Review*, Vol. XLIII (October, 1949).
- Lenders, Frank M., and Howard D. Hamilton, "State Administrative Reorganization in Michigan: The Legislative Approach," *Public Administration Review*, Vol. XIV (Spring, 1954).
- Leiserson, Avery, "Political Limitations on Executive Reorganization", *American Political Science Review*, Vol. XLI (February, 1947).
- Maass, Arthur A., *Muddy Waters* (Cambridge, Mass., 1951). The Corps of Engineers and the pork barrels.
- Macmahon, Arthur W., *Administration in Foreign Affairs* (University, Ala., 1953).
- Mayor's Committee on Management Survey, Report of, *Modern Management for the City of New York* (2 vols., New York, 1953).
- Meriam, Lewis, and L.F. Schmeckebier, *Reorganization of the National Government* (Washington, D.C., 1939).
- Millett, John D., and Lindsey Rogers, "The Legislative Veto and the Reorganization Act of 1939," *Public Administration Review*, Vol. I (Winter, 1941).
- President's Advisory Committee on Management, *Report to the President* discussed in "Improvement of Management in the Federal Government," *Public Administration Review*, Vol. XIII (Winter, 1953).
- Temporary State Commission to Study the Organizational Structure of the Government of the City of New York, *Four Steps to Better Government of New York City: A Plan for Action* (New York, 1953).
- Watson, James R., "The Hoover Commission Report on Personnel Management," *Public Personnel Review*, Vol. IX (July, 1949).

الجزء الرابع
المالية

الإدارة المالية

قدمت الأجزاء السابقة من هذا الكتاب وصفا لوضع الإدارة العامة، وناقشت الإدارة العليا أو المظاهر الشاملة في تشكيل السياسة والرقابة من القمة عن طريق أجهزة المشورة التي تحيط برئيس الجمهورية كما بحثت في التنظيم وإعادة التنظيم . ويستكشف الجزءان التاليان الموضوعات المالية وشؤون الأفراد وهي تتطلب عناية خاصة لأنها تنتشر في أرجاء العملية الإدارية . وقد تناولنا النواحي الرئاسية والتنظيمية لهذين الموضوعين في فصل سابق (١) ومن ثم نركز هنا على ناحية العمليات : كيف تؤثر الإدارة المالية وإدارة الأفراد في العمل اليومي للموظف وهو ينهض ببرنامج حكومي؟ فالأمر شأنه شأن التنظيم والأفراد عنصر جوهري بالنسبة للإدارة كالأشخاص بالنسبة للهواء . فهل يحدد الإداري أهداف برنامجه ؟ إن عليه إذن أن يحدد مقدار تكاليف البرنامج ومصدر تمويله . وهل يقوم بتشكيل تنظيم ؟ إن عليه في هذه الحالة أن يقرر مقدار المرتبات التي بدفعها ومقدار ما تتكلفه كل وحدة في التنظيم بالنسبة لما تستطيع أن تنتجه . وهل يحاول أن يعرف هل برنامجه يسير إلى أهدافه ويعمل بكفاءة واقتصاد ؟ إن عليه إذن أن يعتمد على إجراءات محاسبية ومراجعة ومشترية دقيقة . فإذا نظر إلى المالية العامة على أنها وسيلة لتحديد السياسات وبلوغ الأهداف وليس بمداول الطرق الفنية التي تستخدم في الإدارة المالية فإنها تصبح حينئذ موضوعا هاما وحيويا .

وهناك ناحيتان للإدارة المالية ؛ فأولا هناك المجال الواسع للمالية العامة الذي يشمل وظائف مثل تقدير وجمع الضرائب وإدارة الخزائن العامة والاقتراض العام وإدارة الدين العام . ومن الأنسب دراسة هذه الموضوعات في برامج أخرى ، ولا نمتزم أن نتناولها هنا إلا بطريقة غير مباشرة . وثانيا هناك الإدارة المالية في علاقتها بوسائل الإدارة - ما الذي ينبغي أن يعرفه

(١) انظر الفصل السادس .

الإدارى عن الميزانية والمحاسبة والمراجعة والتوريدات - وهذه الناحية الأخيرة هى الموضوع الذى يتلاءم مع هذه الدراسة .
وتشمل الإدارة المالية سلسلة من الخطوات تؤدي الى توفير الاعتمادات للأجهزة العامة في ظل اجراءات تضمن من الناحية النظرية على الأقل - الانفاق القانونى الفعال - ويندر أن تكون قانونية الانفاق العام محل تساؤل على نطاق واسع ، ولكن كما أوصت لجنة هوفر فان تحقيق أكبر قدر من الفاعلية في انفاق الأموال العامة موضوع آخر .

والميزانية هى تقدير متوازن للمصروفات والإيرادات لفترة محددة من الزمن- ففى الحكومة الفيدرالية وحكومات أغلب الولايات وحكومات البلديات الكبرى تقسم الميزانية تبعا للأجهزة الحكومية ثم تقسم في نطاق كل جهاز مرة أخرى تبعا لمتطلبات الإدارة العليا وبرامج مختلف الفروع والأقسام . وتعتبر الميزانية في نظر الإدارى سجلا للأداء بالنسبة لما تم من أعمال وسيلة للرقابة الداخلية على الأعمال الجارية وتصويرا للخطط المستقبلية . والمصدر الكبير للاعتمادات الحكومية هو الضرائب ، ولكنها تعتمد كذلك على القروض والأرباح . وبعد أن تقوم إدارة الميزانية بدراسة المتطلبات المالية لمختلف الأجهزة دراسة دقيقة (أو بواسطة ادارات شبيهة في الجهاز التنفيذي، في مستوى الولاية والمستوى المحلى) ، وكذلك الهيئة التشريعية تضبط الهيئة التشريعية الأموال على هيئة اعتمادات محددة لأجهزة وبرامج معينة .
وأساس الإدارة المالية هو المحاسبة . والمحاسبة هى الفن الذى يسمح بتسجيل المصروفات ثم يجمع السجلات ، ويلخصها أخيرا في شكل تقارير مالية تقدم للإدارة وللهيئة التشريعية وللجمهور إذا كان مهتما بالأمر .
والمعلاقة التوافقية بين الميزانية والمحاسبة تجعل من السهل مقارنة الأهداف كما وضعت في الميزانية بالإنجاز الفعلى كما ينعكس في التقارير والإقرارات المالية التى تعد من البيانات المحاسبية . وعلى ذلك فان التقارير المالية تعتبر في نظر الإدارى كأنها مقياس السرعة ومقياس الوقود في سيارته - فهى تخبره عن سرعة إنجازة ومقدار الأموال المتوافرة لديه .

والمراجعة هى البحث والتقرير عن صحة وقانونية وكفاءة العمليات المالية . والمراجعة تعتبر داخلية عندما تجرى لأغراض الرقابة في نطاق الجهاز المنفذ ، وهى خارجية عندما يقوم بها جهاز مستقل يقدم تقاريره الى سلطة أعلى قد تكون في المؤسسات الخاصة حملة الأسهم ، وفى الحكومة تكون هى الهيئة التشريعية والجمهور الواسع .

وأخيرا فان التوريدات فئة كبيرة تشمل الشراء والمواصفات وإدارة

حركة النقل والتفتيش وتحديد الملكية والتخزين والصرف واستغلال الممتلكات ، وتعتبر هذه الى حد كبير وظائف خدمة داخلية هدفها التشغيل الاقتصادي والاستخدام المحكم للأدوات والمباني والمواد .

ولا يستطيع أى إدارى - سواء أكان واسع التصور أم لا - أن يتجاهل أثر الإدارة المالية فى برنامجه ؛ فهى تظهر فى كل مرحلة من مراحل العملية الإدارية وتنتشر فى كل ناحية منها ، ولا غنى عنها فى أداء كل واجب . وهذا الدروع يحس به كل من يعمل فى الحكومة سواء أكان كاتباً على الآلة يحتاج الى أدوات كتابية ، أم عاملة نظافة تحتاج الى دلو جديدة ، أم وزير للداخلية يحتاج الى خزان لاصلاح الاراضى فى « ودمنج » . ولم تبلغ شعبة البحث من لجنة هوثر الأولى المختصة ببحث هذا الموضوع عندما لا حظت أن « الإدارة المالية التى تشمل الاداة والسبل التى تجمع بها الاعتمادات اللازمة للنهوض بالخدمات الهامة وتتفق ويقدم عنها الحساب تقع فى موقع القلب من الحكومة الحديثة » (٢) .

كيف تحدد الإدارة المالية السياسة :

عندما يقرر وزير الزراعة أن يطلب فى ميزانيته السنوية مبلغ خمسين مليون دولار للمحافظة على الأراضى بدلاً من مبلغ مماثل لتحديد المحصولات فإنه يساعد بذلك على رسم السياسة القومية . ومن الطبيعي أن إدارة الميزانية قد تختلف مع وزير الزراعة باسم رئيس الجمهورية أو الكونجرس ونعكس ترتيب الأولويات أو قد يتخذ قرار فى أحد مستويات الإدارة التنفيذية بطلب كل من المبلغين . وأى من هذه الاتجاهات يؤثر فى تحديد السياسة العامة .

فإذا تكرر هذا المثال التوضيحي آلاف المرات يتضح لنا على الفور ضخامة قرارات تشكيل السياسة التى يشملها مجلد ضخم يشبه فى حجمه حجم دليل تليفون إحدى المناطق الحضرية ويتكون من ١٢٠٠ صفحة ويوزع وزنه على خمسة أرتال ويسمى ميزانية حكومة الولايات المتحدة من السنة المالية التى تنتهى فى ٣٠ يونيه سنة ١٩٠٠ . ويمكن ببعض التصور ادراك أنه وراء كل بند كبير من بنود الميزانية جماعات ضغط تحاول دفع رؤساء المصالح لطلب اعتمادات لأغراض خاصة ، ورؤساء المصالح يتشاورون مع الوزراء أو رؤساء الهيئات ، ومدبرون ماليون فى الوزارات يعقدون اجتماعات يستمعون

(٢) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذى فى الحكومة - تقرير شعبة البحث عن المناشط المالية والميزانية والمحاسبة (واشنطن ١٩٤٩) ص ١ .

فيها إلى حجج رؤساء المصالح ، والوزراء يناقشون إدارة الميزانية ومدير إدارة الميزانية يتشاور مع رئيس الجمهورية ثم يجرى إعداد وثيقة الميزانية عن طريق إعداد مشروعات متتابعة تقدم إلى المطبعة ثم تراجع بامعان (٣) . ويرسل رئيس الجمهورية مشروع الميزانية إلى الكونجرس في يناير من كل عام وبعد ذلك يستدعى رئيس كل جهاز حكومي أمام لجنة الاعتمادات الفرعيتين لكل من مجلس النواب والشيوخ . وتجدد جماعات أصحاب المصانع الضغط على رئيس الجهاز كما تحول اهتمامها أيضا إلى أعضاء اللجنتين الفرعيتين للاعتمادات في أثناء الاستماع إلى عرض الميزانية أو في اتصالات خاصة . وعلى ذلك فانه في كل مرحلة ابتداء من طلب رئيس المصلحة للاعتمادات ، وفي الخطوات التالية يتخذ قرار بشكل أو آخر في آلاف من مسائل السياسة :

وقد أخذ ادراك علماء الإدارة العامة يتزايد بأن « وضع وتنفيذ السياسة المالية يعني تحقيق الأهداف الاقتصادية في نطاق الإطار السياسي (٤) » . ومع ذلك فانه حتى وقت قريب لم يحظ الموضوع إلا بقدر ضئيل من الأهمية حتى أن « نبي كاي » كتب في سنة ١٩٤٠ مقالا بعنوان « الانتقار إلى نظرية في الميزانية » ، وقال أن علماء الميزانية قد أهملوا في الواقع أصعب النواحي في المسألة وهي : كيف تقرر ما ينبغي أن يحظى به برنامج ما من اعتماد مالي بالمقارنة مع البرامج الأخرى التي تنافسه في الحصول على الأموال . ومع أن الإدارة قد لا تدرك هذا الأمر « إلا أن وثيقة الميزانية المتكتملة تمثل حكما في الكيفية التي ينبغي أن تقسم بها الموارد النادرة لينتج عنها أقصى عائد من المنفعة الاجتماعية » (٥) . وبذلك فان جميع من يساهمون في وضع الميزانية يساعدون مدركين أو غير مدركين على الأرجح في تشكيل السياسة الاقتصادية والتحكم في الاتجاهات الاجتماعية . وكذلك فان عضوية لجنة الاعتمادات

(٣) ربما يستطيع الانسان مع بعض التوسع في الخيال أن يفهم مشاعر أحد الرؤساء في إدارة الميزانية عندما رأى مجلد الميزانية الكامل يأخذ طريقه إلى الظهور في أوائل سنة ٣٦ ، وكان واقفا عند زاوية شارع في واشنطن ورأى في جرائد بعد الظهر أن الحكمة العليا أعلنت هذا الصباح أن قانون الموازنة الزراعية لسنة ٣٣ غير دستوري ، فكان تمليق هذا الموقف الكبير إلى أحد مؤلفي هذا الكتاب أن هذا الحكم « التي بالميزانية جميعها في سلة المهملات » . وكان تغييره مبالغة من مزيج من العزوف والتضيق والتسليم .

(٤) بندلتون هيرليج « رسم السياسة المالية » صحيفة يال القانونية العدد ٤٧ (مارس

١٩٣٨) ص ٧٢٤ .

(٥) ف . كاي الانتقار إلى نظرية في الميزانية « مجلة العلوم السياسية الأمريكية العدد ٣٤

ديسمبر ١٩٤٠ » ص ١١٣٧ - ١١٤٤ .

في المجلس التشريعي للولاية أو في الكونجرس تعتبر - شعوريا هذه المرة - من أكبر مراكز النفوذ التي يمكن أن يصل إليها أحد المشرعين .

وقد كان رجال الإدارة العامة يهتمون بصفة أساسية بشكل وتركيب الميزانية غير مدركين أن اعتبارات الاقتصاد السياسي التي ترتبط بها تفوق أهميتها كثيرا النواحي الروتينية . ولكن في نهاية الخمسينيات عندما بلغت الميزانية الفيدرالية ٧٥ بليون دولار في السنة خصص أكثر من ٦٠ في المائة منها « للدفاع بما في ذلك الأمن الجماعي » . ومع ما أصبح للمساعدات الاقتصادية والاتفاق الحربي من تأثير كبير في التوازن الداخلي وقيمة الدولار في جميع أنحاء العالم ومع تخصيص أكثر من ثلاثة بلايين دولار مسنوبا للولايات والحكومات المحلية بشروط تضعها واشنتون ومع اعتبار السياسة المالية عنصرا في تنظيم الاقتصاد الداخلي فإن رجال الإدارة العامة يرتفعون بأبصارهم وينظرون إلى السياسات التي تتأثر بذلك ، وإلى التشكيل الذي تبدو من خلاله (١) .

وقد قال أحد كبار موظفي إدارة الميزانية السابقين إن الإدارة المالية تتفحص على الأقل خمس نواح منفصلة من السياسة القومية : فالسياسة المالية تهتم بالعلاقة بين الإنفاق الحكومي وجميع أنواع الدخل والإنفاق في الأمة . وكذلك مقدار ما تتحمله الحكومة ذاتها من المسؤولية عن الاقتصاد وسياسة الدين تشمل العلاقة بين دخل الحكومة وإنفاقها وتتناول مسألة وقت وطريقة وحدود عقد القروض واستهلاكها وتبحث سياسة الإيرادات في كفاية موارد الإيرادات المختلفة وأنواع الضرائب التي ينبغي أن تفرض وسياسة الإنفاق تحدد الإنفاق الحكومي للأغراض المختلفة استنادا إلى القيمة المقارنة أو أهمية مختلف المناشط الحكومية ، وأخيرا فإن السياسة التنفيذية تعنى بنتائج مناشط حكومية معينة بالنسبة لتكاليفها وتبحث في مدى كفاية التنظيم والأداء الحكومي لتحقيق الأهداف (٢) .

ومع ذلك فهناك مجال سادس تكون فيه الإدارة المالية عاملا في السياسة القومية وهو السياسة المحاسبية التي هي العلاقة بين الخطط والأداء وهي تعتبر بالغة الأهمية في وزارة الدفاع بصفة خاصة حتى أنها أعطيت مكانة

(١) حلقة دراسات عن نظرية الميزانية - مجلة الإدارة العامة العدد العاشر (شتاء

١٩٥٠) ص ٢٠ .

(٢) آلن ماتثيل « فلسفة وأساسيات الميزانية » في كتاب « الميزانية كأداة للتخطيط

والإدارة » تحرير سيكلر هينسون (٤ أجزاء واشنتون ١٩٤٤) الوحدة الأولى ص ٥٨ - ٦٦ .

خاصة منفصلة في المستويات العليا من التنظيم (٨) . ونجد أن توضيحها تخطيطيا عن تطبيق السياسة المحاسبية يرتبط بهيئة وادى التنيسى التى تدعى أنها تحصل على ربح من برنامج الطاقة الكهربائية وتتهمها شركات توليد الطاقة الخاصة بأنها تخسر . ومع أن مهنة المحاسبة قد وضعت مبادئ دقيقة تساعد على التجديد ، فالواقع كما هو الشأن فى كل الشؤون الإنسانية أن هناك مجالات واسعة للرأى يمكن استنادا إليها فى أن يتحول الربح فى بعض الأحيان الى خسارة ، أو الخسارة الى ربح ، وذلك يعتمد على القواعد التى تتبع . وفى خلال مراجعة حسابات هيئة وادى التنيسى عن السنة المالية التى انتهت فى ٣٠ من يونيو سنة ١٩٤٥ استخلص ديوان المحاسبة العامة أنه كان ينبغى لهيئة وادى التنيسى ، فى اعداد سجلاتها المحاسبية ، أن تدخل فيها حسابات الاستهلاك (٩) عن تكاليف حقوق الأراضى وإزالة العوائق فيما يتعلق بإنشاء خطوط التوصيل والخزانات ونقل وإعادة اسكان السكان السابقين . ولكن هيئة حكومية أخرى هى لجنة القوى الكهربائية الفيدرالية التى تضع المعايير المحاسبية لكل من مرافق الكهرباء الخاصة والعامة لا تدخل فى اعتبارها مثل هذه السياسة فى الاستهلاك . وقد قرر المحاسب العام عندما ووجه بهذه الحالة أنه ما دام الكونجرس قد خول هيئة وادى التنيسى أن تسير على اجراءات لجنة القوى الفيدرالية ، فلا ينبغى لديوان المحاسبة أن يعترض ، ومع ذلك فإنه إذا أجرى التغيير فإن الاستهلاك السنوى على نفقات التوليد ينتظر أن يصل الى نصف مليون دولار فى السنة وبذلك يتحول البيان المالى الذى يبحث على الرضا الى بيان يثير كثيرا من النقد على نطاق واسع (١٠) .

وكما أن الإدارة المالية تشمل مسائل عن السياسة العامة فإنها تشمل كذلك ، وفى الغالب ، أمور السياسة بالمفهوم الشائع لهذا اللفظ . مثال ذلك

(٨) راجع مقالا كتبه هوارد بوردر « مقدما كان مديرا للسياسة المحاسبية بمكتب وزير الدفاع وعنوانه « تطور المحاسبة فى الجيش » مجلة الإدارة العامة المجلد التاسع ربيع ١٩٤٦ ص ١١٥/١٠٧ .

(٩) مصطلح محاسبى يعنى تخفيضا سنويا بنسبة مئوية محددة من قيمة أى جزء من الممتلكات نتيجة الاستهلاك وإبطال الاستعمال ومثل ذلك .

(١٠) ديوان المحاسبة العامة ، مراجعة حسابات هيئة وادى التنيسى للسنة المالية المنتهية فى ٣٠ يونيو سنة ١٩٤٥ وثيقة مجلس النواب رقم ١٨٢ ، الكونجرس الثمانون المئوية الأولى (١٩٤٧) ص ١٦ . ولتقارير ديوان المحاسبة العامة من مراجعة حسابات هيئة وادى التنيسى وغيره من المؤسسات الحكومية أهمية خاصة لأنها كتبت من وجهة نظر الإدارة العامة وتحوى كثيرا من البيانات الخاصة بالتنظيم وطرق العمل وكفاية الأداة بصفة عامة .

إن كتلة من أعضاء الكونجرس الذين يحينون الاقتصاد قد قرروا تخفيض الاعتمادات المخصصة لوزارة الخزانة ، وخلال أسبوع يعلن وزير الخزانة أن الخفض ينتظر أن يجعل من الضروري توفير عدد كبير من موظفي الجمارك مما يجعل أعضاء الكونجرس المحافظين يتصورون زيادة في التهريب (وربما يشمل ذلك تهريب قنبلة ذرية في حقيبة) ، وتهريب الخمور ، وأمثال ذلك مما يترك معزى السباحة غير واثقين مما ينتظرهم من تأخير عندما يعودون من الرحلة القادمة الى الخارج . ومن ذلك يبدأ الضغط يتولد ضد الانذار بتخفيض الاعتمادات ، وتكون النتيجة في النهاية أنه اذا حدث تخفيض على الإطلاق فإنه يكون ضئيلا . وفي مثال آخر رفض ما طلبته وزارة البريد من سد العجز في أحد اعتماداتها فصرح مدير عام البريد أنه سوف يكون من الضروري إلغاء توزيع يوم السبت مما جعل الكونجرس يعيد النظر في قراره . كذلك قيل مرة أن الخفض في اعتمادات الهجرة ينتظر أن يؤدي الى دخول المجرمين والمخربين الأجانب بطرق غير قانونية الى البلاد ، كما ينتظر أن يؤدي التخفيض في اعتمادات الرفاهية لولاية ما الى أرقام الحكومات المحلية على تحمل أعباء باهظة بالنسبة للمواطنين المعوزين من غير المقيمين إقامة دائمة . وقد يلجأ الإداريون في الحكومة عندما يرون برامجهم تتعرض للخطر الى طريقة مهذبة في الارغام الفردي كما يحدث من وقف نشاط أو إلغاء وظيفة . يكون لعضو الكونجرس الذي يسعى للاقتصاد مصلحة شخصية فيها . فالإدارة المالية لعبة شطرنج سياسية يهدد فيها الأحمر والأسود والأسود الأحمر . وفي خلال هذه العملية قد لا يظهر تفاني الإداري في الصالح العام بصورة واضحة حتى لو كانت فطنته السياسية في مستوى عال في بعض الأحيان .

أطار الإدارة المالية :

سوف يكون مما يفيد كمرشد فيما يلي من مناقشة أن تقدم عرضا مختصرا لأطار السياسة المالية . وكما لوحظ في فصل سابق عند دراسة الإدارة العليا فإنه لا بد أن يوضع خط مميز بين الإدارة المالية في المستوى الأعلى من الحكومة وفي مستوى الوزارة أو المستوى التنفيذي . ويوجد في حالة الحكومة الفيدرالية ثلاثة أجهزة مالية بدلا من جهاز مالي واحد في المستوى الأعلى هي : إدارة الميزانية في المكتب التنفيذي لرئيس الجمهورية ، ووزارة الخزانة في المستوى الوزاري ، وديوان المحاسبة العامة الذي يقع فيما يشبه منطقة متداخلة بين الجهازين التنفيذي والتشريعي ، ويقدم تقاريره الى الكونجرس مباشرة .

وتساعد ادارة الميزانية رئيس الجمهورية في تشكيل البرنامج المالي للحكومة ووضع قواعد الميزانية ومراجعة تقديراتها التي تعدها الوزارات والهيئات وبالإضافة الى ذلك فانها تتحمل مسؤولية كبيرة عن الإدارة الرئاسية في الأجهزة التنفيذية .

وتعد ادارة الحسابات بوزارة الخزانة تقارير عن الحالة المالية وعمليات الحكومة يستفيد منها الكونجرس ورئيس الجمهورية وادارة الميزانية ، وغيرهم من كبار الموظفين الذين يعنيهم الأمر . وتستند هذه التقارير المالية الى نظام محاسبي مركزي موحد يشمل ملخصا للحسابات الضابطة يبين الأصول النقدية والمطلوبات والإيرادات والمصروفات وغير ذلك من بيانات الميزانية . كما تضع ادارة الحسابات أيضا رموز الاعتمادات ومسماياتها الرسمية وتصدر جميع الترخيصات المالية التي تحدد الاعتمادات التي وافق عليها الكونجرس . وبعبارة أخرى فانه بعد أن يخصص الكونجرس الاعتمادات لفرض معين فان ادارة الحسابات تدون الاعتماد المخصص في سجلاتها وتضع طريقة المحاسبة عنه وتقدم تقارير دورية عن حالة الصرف منسمة (١١) .

أما العضو الثالث في هذه الثلاثية - وهو ديوان المحاسبة العامة ، فانه مسئول عن اجراء مراجعة مستقلة لعمليات الحكومة المالية لتوفير أساس لتسوية الحسابات ، ولمعرفة مدى نجاح الوزارات والهيئات في ادارة شئونها المالية . ويضع ديوان المحاسبة العامة وهو يعمل كأداة الكونجرس في المراقبة استمارات المحاسبة وأنظمتها وإجراءاتها والمبادئ والمعايير التي تستخدمها الأجهزة الإدارية ، ويساعدها على أن تطور أنظمتها المحاسبية ، وهو يصدر أيضا قرارات قانونية ، ويجرى تحريات ، ويقوم بالمراقبة المحاسبية .

والادارة المالية في حكومات الولايات ليست على نمط واحد ، بل تختلف بين انتشار كبير للوظائف بين عديد من الموظفين والمجالس في بعض الولايات، وبين تركيز شديد في تشكيل ادارى متكامل في ولايات أخرى . والعناصر المشتركة ، في جميع الولايات هي نظام للميزانية - (أو شيء ينطبق عليه هذا الاسم ، وأمين خزانة منتخب لا يعدو أن يكون خازنا لأموال الولاية ، ولا ينهض بواجبات هامة في وضع السياسة ومراجع أو مراقب حسابات

(١١) بالإضافة الى ما تقوم به ادارة المحاسبة من عمل فان وزارة الخزانة مسئولة أيضا عن الحسابات المالية المتعلقة بالإيرادات ومن خزانة الأموال وعن المرفقات ومن ادارة الدين العام والعملة ، ولكن هذه المجموعة من الوظائف تخرج من نطاق الدراسة الحالية للإدارة المالية حيث أنها تخص رئيس أحد البرامج الحكومية التنفيذية .

(أو ما يعادله) يختار بالانتخاب الشعبي عادة ، في حين تختاره الهيئة التشريعية في بعض الحالات حتى يتأكد استقلاله عن الحاكم . كما أنه في بعض الولايات يكلف المراجع بواجبات كثيرة لا تدخل تماما في نطاق واجبات وظيفته مثل الإشراف على البنوك ، واتحادات البناء ، والقروض ، وإدارة قوانين ضرائب الشركات ، والتصرف في الأراضي العامة المستغنى عنها . وفي عدد قليل جدا من الولايات قد يعين الحاكم مراجعا من قبله لتحقيق الرقابة المالية المركبة .

ومع ذلك فإنه - باستثناء هذه العوامل المشتركة - تبدو الممارسات في الإدارة المالية بين الولايات ضخمة رغم أن تشتت الوظائف أكثر شيوعا من تكاملها في وحدة إدارية متسقة . مثال ذلك أنه يوجد في واحدة من الولايات مدير خزنة ومراجع حسابات منتخبان ، فضلا عن مراقب للضرائب ، ومندوب لشتريات الولاية ، ومجلس للمحاسبة ، ومجلس للائتمادات . ويوجد في ولاية أخرى مدير خزنة ، ومراجع حسابات ، وكذلك مصلحة للإيرادات ومجلس منفصل بعدد قسائم للإيراد وإدارة للمالية . كما أنه في ولاية ثالثة يكون المراجع العام ومدير الخزنة من الموظفين المنتخبين ويرأس كل منهما إدارة تابعة له ؛ ولكن هناك أيضا مصلحة للممتلكات والتوريدات ، ومصلحة للإيرادات ، ومصلحة للمراجعة والرقابة على الائتمادات الخاصة . وفي مثال رابع يوجد مدير خزنة ، ومراجع فضلا عن مصلحة الضرائب ، ومصلحة للإدارة والمالية .

ويصل التنوع في نمط الإدارة المالية في الحكومات المحلية إلى مدى أبعد مما هو عليه في الولايات . ويتوقف ذلك إلى حد كبير بالطبع على اتساع نطاق الحكومة وهو يتفاوت بين قرية وبين مساحة حضرية ومنطقة مدرسة إلى مقاطعة تزيد مساحتها عن بعض الولايات . ونوع الحكومة المحلية في كل نطاق عامل آخر سواء كان نوع العملة والمجلس ، أو نمط اللجنة من الحكومة البلدية ، أو مجالس مشرفين في مستوى المقاطعة . وسواء طبقت خطة المدير أم لم تطبق . وقد ينتخب بعض المديرين الماليين انتخابا مستقلا كما هو الشأن في الولايات ، في حين يعين العملة أو المجلس الآخرين . وفي بعض الحالات - وبخاصة عندما تطبق خطة المدير تتكامل الإدارة المالية في قسم واحد يكون مسؤولا عن وظائف المحاسبة والمشتريات والميزانية وتقدير وجمع الضرائب . ويوجد في أمثلة أخرى توزيع واسع للمسؤوليات والواجبات ، والأغلب أن يعمل الموظفون دون أجر أو بأجر بسيط في التقسيمات الصغرى .

الإدارة المالية في مستوى التنفيذ :

يوجد في مستوى تنفيذ البرامج في الحكومة الفيدرالية في كل من الوزارات والهيئات الكبرى مدير مالى لا يتحمل المسؤولية أمام رئيس الجهاز الذى يعمل فيه فحسب بل أمام ادارة الميزانية أيضا ووزارة الخزانة وديوان المحاسبة العامة فيما يتعلق بالميزانيات والتقارير المالية والحسابات والمراجعة حسب الأحوال . ومن الشائع الآن ان تتجمع مثل هذه الادارة المالية في وحدة استشارية مفردة يشمل اختصاصها جميع الموضوعات التى تناولناها فى هذا الفصل ، وكذلك المسائل الفنية المتعلقة بموظفى المالية فى مستوى الادارة ، ومع ذلك فانه ينبغي أن نلاحظ أن موظف المالية فى الادارة فى غير هذه الأمور الفنية يتحمل المسؤولية الرئيسية أمام رئيس الادارة الذى يقدم له المشورة (١٢) .

وينهض المدير المالى فى كل من مستوى المصلحة والوزارة ويتوجيه من رئيسه الإدارى بأعداد وتقديم ومراقبة الميزانيات ، وهو مسئول عن الحسابات والارتباطات والمراجعات المطلوبة لأغراض الرقابة الداخلية ونحو ذلك ، وقد يكون مسئولا كذلك عن المشتريات والتوريدات والمعدات وإيجار الأملاك الحكومية ، اذا لم تكن هذه الخدمات مجمعة فى مستوى أعلى . وفى حالات المصالح الأصغر قد لا يحتاج الأمر الى مثل هذه الوحدة المالية . وحينئذ يمكن أن يتحمل المسؤولية عن هذه الأمور مساعد المدير المصلحة او قد ينهض المدير ذاته بهذا العمل . وقد وجد عندما أجرت لجنة هوفر الأولى دراساتها أن أضعف حلقة فى تشكيل الادارة المالية فى الحكومة الفيدرالية كانت فى الوزارات والمصالح ، ولكن منذ ذلك الحين تحسنت هذه الوظيفة فى كلا المستويين تحسنا كبيرا .

ومن وجهة نظر المدير المالى هناك أربع قواعد رئيسية يجب مراعاتها : الأولى ان الميزانيات هى خطط مالية شأنها شأن جميع عمليات التخطيط الإدارى تعد بالتدرج من أدنى الى أعلى . وتنشأ متطلبات الميزانية فى الحكومة بناء على طلب رئيس المصلحة أو مديره المالى فى أصغر وحدات البرنامج . ثم تنسق هذه الطلبات فى مستويات متتابة صاعدة فى خط السلطة من المدير المالى للمصلحة الى رئيس المصلحة ، ثم المدير المالى للوزارة والوزير أو رئيس الهيئة وبعدها ادارة الميزانية (باعتبارها أداة رئيس الجمهورية) ، ثم تنتهى الى الهيئة التشريعية حيث تحدد الخطوط

(١٢) للرأى العلاقة بين الخطب والمشورة راجع الفصل التاسع .

الرئيسية للميزانية الشاملة ، ثم يأتي بالطبع دور تنفيذ الميزانية بعد ذلك ، ولكن هذا موضوع آخر .

والقاعدة الثانية هي أن مدير الميزانية في مستوى المصلحة سوف يعتبر نفسه دائما ممثلا للجهاز التنفيذي الذى يلحق به ، وينبغى له أن يعمل في تعاون وثيق مع الرئيس التنفيذي في هذا المستوى وأن يظهر له ولاء غير مقسم . وكما لوحظ من قبل فإن مدير الميزانية من الاخصائيين ، وهو بهذه الصفة يعمل ايضا بالاتصال مع الموظفين في القسم المالى بالوزارة ، وإدارة الميزانية ، وإدارة المحاسبة بوزارة الخزانة ، وديوان المحاسبة العامة . وعلى ذلك فإنه يميل أحيانا لأن يعتبر نفسه ممثلا لهم في المسائل الادارية ايضا ، وهى نزعة ينبغى أن تقاوم حرصا على الاحتفاظ بمسئولية الادارة .

والقاعدة الثالثة هي أنه يجب على المدير المالى للمصلحة أن يعد خططه المالية بحيث يستطيع الرئيس التنفيذي في هذا المستوى أن يختبرها بسرعة ويفسر فيها اذا اقتضى الأمر ، ثم يرسلها الى الرئيس التنفيذي فى المستوى الأعلى التالى حتى تصل الى نقطة يمكن أن يستشار فيها رئيس الجمهورية نفسه في المسائل الكبرى . والخطط المالية أيضا — شأنها شأن الرقابة الادارية — تعد الى درجة كبيرة ابتداء من القاعدة الى أعلى . وعلى ذلك فإن القاعدة الرابعة هي أنه يجب أن يعمل البرنامج بناء على جدول توقيت حتى يمكن أن يسير عمل الحكومة جميعه حسب التخطيط الموضوع له . وهذا يعنى أنه يجب أن يكون التخطيط المالى في الأجهزة الحكومية الكبيرة عملية مستمرة بحيث تعد الميزانية وتدرس على مدى سنة أو أكثر قبل تقديمها الى رئيس الجمهورية والهيئة التشريعية .

وتوضح الإدارة المالية في وزارة الزراعة طريقة تطبيق بعض المبادئ التى ناقشناها . وللقصة أهمية خاصة لأنها تتعلق بعمل « ولیم چمب » ، وهو واحد من امهر موظفي المشورة الذين عملوا في الحكومة الفيدرالية (١٢) . وقد ارتفع « چمب » من بين صفوف الموظفين واكتسب — شأنه شأن الكثيرين غيره — من توافرت لهم هذه الخلفية — الكثير من الحكمة والنظرة العملية العميقة في أثناء تدرجه الوظيفي وطبق بنفسه مبادئ الميزانية السليمة في وزارة الزراعة بدرجة من الاتقان جعلت مكتب الميزانية والمالية

(١٢) يحكى جون جاوس ، ليون وكوت كيف نظمت وزارة الزراعة لأغراض الميزانية وكيف فهم مدلول الوظيفة الاستشارية وكيف عولجت وظيفة مراجعة الميزانية والتفويض فيها وذلك في كتيب باسم « الإدارة العامة ووزارة الزراعة بالولايات المتحدة » (شيكاغو ١٩٤٠) راجع بصفة خاصة فصلا عنوانه « مكتب الميزانية والمالية » .

بها من أحسن المكاتب في الأجهزة الفيدرالية . فكان المدير المالى الذى هو أيضا مدير الميزانية مسئولاً عن القيادة والتنسيق والإشراف فى الميزانية والتوريدات والشئون المالية للجهاز ، ويشمل ذلك طلب الاعتمادات وتوزيعها والمحاسبة والمراجعة الداخلية وتقارير الميزانية والتقارير المالية والإدارة العليا فى داخل المصالح والاتصال بالأجهزة الحكومية الأخرى بما فى ذلك لجان الكونجرس لتخصيص الاعتمادات . وبنهض المدير المالى فى هذه المجالات بوضع السياسة والإجراءات ، ويراجع ويقيم البرامج والتشريعات المقترحة ويتعاون فى خطة تحسين الإدارة فى الوزارة ، ويراقب فاعلية الأداء . ومع أنه توافرت له مساعدة مندوبين من خمسة أقسام تنفيذية من داخل الوزراء إلا أن مسئوليته رغم ذلك مسئولية كبيرة تعتبر اختباراً شديداً للحكمة الإدارية .

وأخيراً ينبغى أن نلاحظ أن مدير الميزانية فى أى نوع من الحكومة وفى أى مستوى من التسلسل الرئاسى يشارك إلى درجة ما فى « السلطة المالية » وهذه السلطة فى المستويات العليا سلطة كبيرة . ويعرف مدير الميزانية فى المصلحة تكاليف كل بند وما إذا كان التنظيم فعالاً ، وما إذا كان الموظفون يؤدون أعمالهم بدقة . وهو فى الوزارة يراقب المرتببات والتوريدات والمعدات التى يستخدمها الموظفون فى أعمالهم وقد يكون له مساهمة قوية فى الإدارة العليا . وهو فى المستوى الأعلى يملك من السلطة ما لو أساء استخدامها لأصبح شبيهاً بالطاغية وهى تهمة كانت توجه كثيراً إلى أول محاسب عام . وعلى ذلك فإن تكامل الوظيفة المالية مع الإدارة بصفة عامة هدف كبير من أهداف القيادة ولكن تحقيقه ليس سهلاً دائماً .

الاعتمادات الدائرة والصناعية :

وجد أحد الأنظمة الجديدة فى الإدارة المالية الحكومية - وهو استخدام ما يسمى بالاعتمادات الدائرة أو الصناعية - دفعة منشطة فى الحكومة الفيدرالية فيما أدخل من تعديلات على قانون الأمن القومى فى سنة ١٩٤٩ . وتستخدم هذه الوسيلة اليوم فى أجهزة فيدرالية مختلفة ، ولكن وزارة الدفاع أكثر استخداماً لها ؛ إذ أصبحت تستخدم فى سنة ١٩٥٧ مبالغ يزيد مجموعها على بليون دولار واحد فى هذا النوع من العمليات .

وتنشأ الاعتمادات الدائرة عندما يخصص الكونجرس رأس مال عام لوزارة أو هيئة يستخدم فى تقديم توفير خدمة أو منتج ويكون التركيز هنا على رأس المال العامل حيث تدبر اعتمادات التحسينات الرأسمالية والانشاءات الكبرى ، والاتفاق الممثل بطريقة أخرى ، ويشترط فى تطبيق

هذه الطريقة أن ينتج الجهاز سلعة تباع وترد عوائدها الى الاعتماد الاصلى لتستمر العملية . وبينما يشترط لقيام البرامج الأخرى أن تقرر لها اعتمادات والأغلب أن تستخدم اعتمادات مختلفة لأغراض شتى ، تقدم سنويا من الهيئة التشريعية ، ويشترط أن تعاد المبالغ المتبقية وما ينتج من ايراد عن انتاج خدمة أو سلعة الى الخزنة ، وتحصل الهيئات التي تتبع طريقة الاعتمادات الصناعية على اعتماد مفرد عند بداية البرنامج ثم تحتفظ بما يتبقى من المبالغ التي لم تصرف ، وكذلك ايرادات المبيعات لتمول دورة مستمرة من العمليات .

وبعبارة أخرى فان تشغيل برنامج عام بطريقة الاعتماد الصناعى تشبه كثيرا طريقة المؤسسة في المشروعات الخاصة . وحتى دافع الربح الذى يفقد عادة في الإدارة العامة يتوافر في هذا النظام ويعمل حافزا على فعالية الإدارة . ويقال ان الاعتماد الصناعى الحربي في وزارة الدفاع أقل في تكاليف تشغيله وأبسط في إدارته عن النظام القديم . وقوق ذلك فانه يقدم رأس المال العامل وبذلك يوفر الدعامة لما يشبه عمل القطاع الخاص (١٤) .

ونجد مثالا على تشغيل الاعتماد الصناعى في وزارة الدفاع في عملية كامب ديتريك في فريدريك مالايلاند . ويشغل كامب ديتريك وهو مركز بحوث الحرب البيولوجية وتطويرها الخاص بسلح الكيمياء في الجيش مساحة تزيد على ١٢٠٠ فدان ، ويستثمر مبالغ ضخمة في المباني والتسهيلات كما يستخدم أكثر من ٢٥٠٠ من الأفراد العسكريين والمدنيين . ويتعامل مع الاقسام الحربية الأخرى . ويتلقى كامب ديتريك أوامرا عن توريد منتجات وخدمات بحوثه من عملائه . ويستخدم اعتماده في انتاج ما هو مطلوب ويسلم المنتجات ويقدم انقواتير لعملائه ثم يعيد الايرادات الى اعتماده الدائر . وترتب على ذلك انه بينما كان يستخدم في الماضى أنظمة محاسبية عديدة لا يوجد الآن النظام واحد يوضح أيضا بيانات التكاليف واستبعدت طريقة الصرف المطلق ، وهى حقيقة تساعد الإدارة على معرفة التكاليف الكاملة للعمليات وتستغنى عن الوظائف المزدوجة التى كانت تحتاج اليها من قبل بالنسبة للاعتمادات المختلفة كما تحددت تكاليف الإدارة العليا وأدمجت ضمن تكاليف العمليات .

وقد بحث لجنة هوفر الثانية طريقة الاعتماد الصناعى ووصلت الى انه

(١٤) وزارة الدفاع « الاتحاد الصناعى للجيش في مسكر دجريك » نشرة واشنطن

اول يونية سنة ١٩٥٥ (ص ٧ .

يفضل في عدد من النواحي الطريقة التقليدية في الإدارة المالية في الحكومة
الفيدريالية من حيث أنه (١٥) :

١ - يجعل من الميسور تشغيل نشاط معين بطريقة أكثر مرونة من
مصدر تمويل واحد .

٢ - يسمح بتجميع الرقابة على المواد المستخدمة في مناشط وأجهزة
عديدة تعمل في ظل اعتمادات متنوعة مما ينتج عنه اقتصاد في
الشراء وفي مستويات التخزين وفي استخدام المواد .

٣ - يساعد على الاقتصاد في الطلبات والتوريدات بأن يلتزم مستعملو
المواد والمنتجات والخدمات أن يدفعوا ثمن ما يطلبون منها .

٤ - ينتج عنها تقديرات أدق للميزانية .

وقالت اللجنة أن المساواة الأساسية هي أن الاعتمادات الدائرة تقلل
من رقابة الكونجرس على عمليات الأجهزة إلى أدنى حد كما أن التوسع
في استخدامها يمكن أن ينتج عنه كثرة الاعتمادات بشكل يجعل إدارتها
عملية معقدة .

مراجع مختارة

- Benson G.C.S., *Financial Control and Integration* (New York, 1934).
Browne, V.J., *Control of the Public Budget* (Washington, D.C.,
1949).
Commission on Organization of the Executive Branch of the Government,
Budget and Accounting (Washington, D.C., 1955).
—, *Task Force Report on Budget and Accounting* (Washington, D.C.,
1955).
—, *Task Force Report on Fiscal, Budgeting, and Accounting Activities*
(Washington, D.C., 1949).
—, *Treasury Department* (Washington, D.C., 1949).
Douglas, Paul H., *Economy in the National Government* (Chicago,
1952).
Graves, W. Brooke, *Public Administration in a Democratic Society*
(New York, 1950), Pt. III.
Herring, Pendleton, "The Politics of Fiscal Policy," *Yale Law Journal*
Vol. XLVII (March, 1938).

-
- International City Managers Association, *Municipal Finance Administration* (Chicago, 1949).
- Lepawsky, Albert (ed.), *Administration: The Art and Science of Organisation and Management* (New York, 1949). Chapter 15 compares business and government.
- President's Committee on Administrative Management, *Report with Special Studies* (Washington, D.C., 1937), pp. 139-206.
- Selko, Daniel, *The Administration of Federal Finances* (Washington, D.C., 1937).
- Willoughby, W.F., *Principles of Public Administration* (Baltimore, 1927).
- , W.W. Willoughby, and S.M. Lindsay, *The System of Financial Administration in Great Britain* (Washington, D.C., 1929).
- Wilmerding, Lucius, Jr., *The Spending Power: A History of the Efforts of Congress to Control Expenditures* (New Haven, Conn., 1943).

إدارة الميزانية

تثير الميزانية - من بين جميع نواحي الإدارة المالية - أكبر عدد من موضوعات رسم السياسة . والسبب في ذلك هو أن الميزانية تتضمن أمورا عديدة . ويعلق محرر الايكونومست اللندنية على ذلك بقوله أن : « الميزانية عمل سياسي كما أنها مجموعة قرارات مالية » بمعنى أنها لا بد أن تأخذ في اعتبارها « درجة الثقة والمرونة ومقدار الدافع والمبادأة في الاقتصاد (١) » . وبهذا التفكير وضعت لجنة التنمية الاقتصادية معيارين لسياسة الميزانية : أنه ينبغي أن يستغل أثر الميزانية ليساعد على جعل الاقتصاد أكثر استقرارا ، وأنه ينبغي أن يكون هناك توازن معقول بين أهمية دين فيدرالى من درجة أدنى والعيب الضريبى الفيدرالى المائل (٢) .

وهناك معيار ثالث يكاد يكون واضحا ، ولكن يبدو من اهتمام لجنة التنمية الاقتصادية بإيراده الاهتمام بإبراز الصعوبة التى يتعرض لها الكثيرون من رجال الإدارة العامة فى الأخذ به . وتقول اللجنة انه « ينبغي أن تفرض الميزانية النظام فى الاتفاق الحكومى ، بأن تشترط أن تؤخذ التكاليف فى الاعتبار عند اصدار قرارات الصرف (٣) » . وهذا هو المعيار الذى يعنى به رئيس أى برنامج حكومى فى ادارته للميزانية ، سواء اكان يشغل مركزا فى قمة التسلسل الرئاسى أو فى مستوى آخر أدنى .

وأخيرا فإن الميزانية تعتبر بالنسبة لمدير برنامج تنفيذى خطة تلخص تجربة الماضى المالية وتعبر عن الموقف الحالى وتصور الموقف

(١) اقتبسها إدوارد كولنز فى مقاله « سياسة الميزانية : البند الرابع » جريدة نيويورك تيمس فى ٢٢ من يناير سنة ١٩٥٦ .

(٢) لجنة التنمية الاقتصادية « الميزانية والاقتصاد وتخفيض الضرائب فى سنة ٥٦ »

(نيويورك يونية ٥٦) ص ٢ .

(٣) المرجع السابق ص ٢ .

المستقبل خلال فترة محددة من الزمن . والميزانية بهذا المعنى أداة لاغنى عنها في الرقابة الادارية الداخلية (٤) .

اجراءات الميزانية :

هناك أنواع عديدة من الميزانية مما يسمى بالميزانية التشريعية يندر ان يستخدم الآن ، ولكنه كان سائدا قديما مضى وتضعه لجان من الهيئة التشريعية استنادا الى ما تطلبه الهيئة التنفيذية من اعتمادات مالية وميزانية المجلس او اللجنة التي ما زالت تستخدم في بعض الولايات والحكومات البلدية وتضعها مجموعة يمكن ان تشكل بإحدى طريقتين : اما من موظفين اداريين فحسب ، واما من اعضاء من الادارة وأعضاء من الهيئة التشريعية معا .

ومع ذلك فالطريقة الحديثة هي الميزانية التنفيذية التي تستخدم في الحكومة الفيدرالية منذ صدور قانون الميزانية والمحاسبة لسنة ١٩٢١ ، وفي اغلب حكومات الولايات التي أعيد تنظيمها خلال الثلاثين السنة الماضية أو نحوها . وفي ظل هذا النظام يقوم جهاز يتبع الرئيس التنفيذي الأعلى هو في المعتاد ادارة الميزانية أو وزارة المالية بعقد اجتماعات لمناقشة طلبات الميزانية مع جميع الأجهزة التنفيذية وعلى هذا الأساس تعد بعد التشاور مع رئيس الجهاز التنفيذي مشروعا شاملا يتقدم به الجهاز التنفيذي الى الهيئة التشريعية في بدء دورتها (٥) .

ويجب أن يتوافر في الميزانية السليمة خمس صفات رئيسية في مقدمتها المسؤولية والشمول ، وهذا يعني أنه ينبغي أن يجمع البرنامج المالي كله ، ويلخص ويقوم ويتخذ القرار فيه في مكان واحد وعن طريق شخص أو جهاز معين . كما ينبغي أيضا أن يتوافر للميزانية المرونة بمعنى أن يتاح لها قدر معقول من الاختيار بين السياسات في وضع الميزانية نفسها ، وفي التمييز الاداري في تنفيذها . كما أنه لاغنى عن الوثوق أيضا بمعنى أنه يجب أن تكون البيانات التي تبني عليها تقديرات الميزانية على درجة كافية من الدقة والتفصيل والسداد بحيث تسمح بالتقدير المستنير . وأخيرا فان سلامة الميزانية هي في التأكد من أن البرنامج المالي كما صدر من الهيئة التشريعية سوف ينفذ في جوهره بالمفهوم الذي صدر به . وقد قدم « هارولد سميت » الذي شغل منصب مدير الميزانية في واشنطن في يوم ما صورة أخرى لهذه القائمة . فقال ان متطلبات الميزانية السليمة هي الذبوع

(٤) راجع الفصل الخامس والعشرين .

(٥) راجع الفصل السادس للاطلاع على مناقشة عملية الميزانية من وجهة النظر الرئاسية ودور ادارة الميزانية في الحكومة الفيدرالية .

والوضوح والشمول والوحدة والمواصفات التفصيلية والاعتماد المسبق والدورية (بمعنى أن تشمل الميزانية فترة محددة من الزمن) والدقة (١) . وتشتمل الميزانية على تصوير مصغر قصير وتبرير أطول يوضح الصورة بالتفصيل ووثيقة ثالثة تقدم عرضاً توضيحياً يبين السلطات التي تستند إليها . وكما لوحظ في فصل سابق نوقشت فيه النواحي الرئاسية في الإدارة العامة فإن الإشارات تبدأ أولاً من إدارة الميزانية التي تضع بعد التشاور مع رئيس الجمهورية السياسة الرئيسية التي تستهدف بها الأجهزة التنفيذية في تقديرات أولية ترسلها إلى الأجهزة في أوائل يولييه من كل عام وتطلب إليها تقديم تقديراتها . وتقع مسئولية أعداد الميزانية في مستوى التنفيذ بصفة أساسية على المدير المالي في المستويات المتتابعة وهو يقوم بدور ثنائي وصعب . فعليه من ناحية ألا يشجع الاتفاق الذي لا تدعو الحاجة إليه وعليه من ناحية أخرى أن يحرز السبق للجهاز الذي يعمل فيه في الحصول على حاجته من الاعتمادات من السلطة العليا . ثم عليه بالتعاون مع الرئيس التنفيذي لبرنامجهم أن يقدم خطته المالية بطريقة تجعلها مفهومة من الموظفين التنفيذيين ومن إدارة الميزانية والهيئة التشريعية ومن المواطن (٢) .

(١) ونسج آلر مانفيل أول قائمة بالصفات بعنوان « فلسفة أساسيات الميزانية » في كتاب « الميزانية : أداة للتخطيط والإدارة » أربعة أجزاء منسوخة واشتطون ١٩٤٤ - ١٩٤٥) تحرير سيكلر همدسون - الوحدة الأولى والقائمة الثانية وضعها هانولد سميت « في مقال « الميزانية كأداة للرقابة التشريعية والإدارة التنفيذية » مجلة الإدارة العامة العدد الرابع (صيف ١٩٤٤) ص ١٨١ - ١٨٨ .

(٢) ينبغي حتى على الملمين بهذه العملية الرجوع إلى عرض مختصر وممتاز قلمه « ستيفن ستوري » بعنوان مكن الميزانية في التخطيط المالي وكأداة في الإدارة العليا « أميد نشره في كتاب الإدارة : فن وعلم التنظيم والإدارة » (نيويورك ١٩٤٩) ص ٦٢ - ٦٥ تحرير البرت ليبافسكي . ويقدم « استوري » بعض آراء متعمقة حلة من الإجراءات التي تتم وراء الستار حتى تنتقل الميزانية من طلبات المصالح إلى الإصدار التشريعي . وهو يلاحظ عند نقطة معينة مثلاً أن على « مدير الميزانية أن يكون نوعاً من الحامسة السادسة يكشف بها مطالب الوزارات التي قدمت على أساس توقع الحذف منها وذلك التي ووعيت الأمانة في تقديمها » .

كما كتب آرثر هولكومب أيضاً مقالاً عاماً بعنوان « التخطيط المالي الشامل بواسطة إدارة الميزانية » في مجلة الإدارة العامة العدد الأول (ربيع ١٩٤١) ص ٢٢٥ - ٢٣٠ . ويلاحظ هولكومب أن السياسة المالية « يجب أن تعدل لتتنفق مع حاجات الاقتصاد الماسر وعلى ذلك يجب أن تتمشى مع دورة الأعمال » ومدلول ذلك قليل دور جديد تنهض به إدارة الميزانية . وأخيراً فإن هانولد سميت الذي كان مديراً للميزانية في واشنطن خلال الحرب العالمية الثانية كتب مقالاً عنوانه « الميزانية كأداة للرقابة التشريعية والإدارة التنفيذية » مجلة الإدارة العامة العدد الرابع (صيف ١٩٤٤) ص ١٨١ - ١٨٨ . يقدم نظرات متعمقة لا يمكن تلخيصها من كل من مركزه أن يسل إليها .

ومن بين الأمثلة على ما يتعرض له المدير المالى من مشكلات هذا السؤال الذى عليه أن يبت فيه وهو : ما اذا كان يلزم فصل الاتفاق الراسمالى عن البنود الروتينية عند وضع الميزانية . فالميزانية الراسمالية كما يدل عليه اسمها تبين التحسينات المستديمة التى تنفذ خلال السنوات الست او الثمان التالية والطريقة المقترحة لتمويلها . والميزة فى ذلك هى أن المصروفات غير التكررة تبرز أكثر وضوحا ، ومن ثم تظهر أيضا أسباب حدوث المديونية . والعبء فيها هو أن الميزانية الراسمالية تشجع أحيانا نوعا من الاعتماد التلقائى على المال المقترض بدلا من بذل الجهد للاعتماد فى التحسينات الراسمالية على الاموال المتحصلة من دافعى الضرائب الذين سوف يستفيدون منها ، وليس من أحفادهم عن طريق الديون التى سوف تسدد فى المستقبل .

ولا يقتصر عمل المدير المالى على التخطيط ، بل يجب عليه أيضا أن يمارس الرقابة على الصرف من الاعتمادات بعد اقرارها . وأن تخصص الاعتمادات المالية من الهيئة التشريعية ليس ترخيصا بالصرف ، بل انه ترخيص بالصرف فى حدود المبلغ المخصص للغرض المحدد أو البرنامج المعين عند الاحتياج الى هذا الاتفاق . وللتأكد من أنه ليس هناك مبالغة فى سرعة الصرف ، وأن الأجهزة التنفيذية سوف لا تتجاوز مخصصاتها خلال فترة محددة ، وهو إجراء يسمى التوزيع . ثم بعد ذلك يقوم مدير المصلحة أو المدير المالى على المستوى التنفيذى بربط الاعتمادات المتاحة بأفراض معينة خلال فترة محددة من الزمن . وهذه العملية - التى تسمى الارتباط - تدخل فى عملية وضع البرامج الداخلية تمييزا لها عن تحديد الاعتمادات وتقسيمها وتوزيعها التى هى عملية رسمية تحاطب بها وزارة الخزانة وادارة الميزانية . والتوزيع هو تخويل السلطة للارتباط فى حدود مبالغ معينة ووفقا لشروط الاعتماد .

وأخيرا فإن من المعتاد أيضا أن يستفيد المدير المالى فى المصلحة من الوفورات باستخدامها كوسيلة اضافية للتأكد من أن الجهاز سوف لا يتجاوز ما أتبع له من موارد . والوفور هو مال يستبقى من الاعتماد وقت الارتباط بالصرف عليه فى المستقبل بحيث تبقى النقود « تحت الطلب » . كما يستفيد كل من مديرى الميزانية بالوزارات ووزارة الخزانة من هذا الوفور . وبالإضافة الى ذلك فقد تطلب ادارة الميزانية فى كل جهاز عند بدء السنة المالية أن تستبعد نسبة معينة من اعتماداته لاستخدامها كاحتياطى للميزانية لمقابلة الطوارئ غير المنظورة وللتشجيع على الاقتصاد . ولكن تنشأ هنا صعوبة

ترجع الى أن منفذى البرامج عموما يشعرون بأنه لابد لهم من أن يتفقوا أو يرتبطوا على جملة الاعتمادات في كل سنة ، خشية أن تخفض طلباتهم عن السنة المالية التالية ، بواسطة ادارة الميزانية ، أو الكونجرس (٨) .
ومتى اتخذت هذه الخطوات المتتابعة يقوم المدير المالى للمصلحة بفحص كل طلب للأموال يتقدم به الموظفون التنفيذيون للتأكد من أن الاتفاق المقترح قانونى من كل ناحية . ويتكرر هذا الاجراء الرقابى الذى يتخذ في مستوى المصلحة وفي مستوى الوزارة أيضا (ولكن ليس هذا التكرار ضروريا الا عندما تدعو حاجة اليه) وينتهى بعملية المراجعة التى يقوم بها ديوان المحاسبة العامة .

وكما هي الحال في كل عملية ادارة فانه لا يكفى ان نفهم المبادئ التى تنطوى عليها ، بل يجب أيضا أن نعرف ما نتجنبه فيها . فمن مزالق الميزانية الاهتمام بالأموال أكثر من الاهتمام بما يلزم اتجاهاه ، وبذلك فان ذبوع التخصيص والتقسيم والتقسيم الجزئى فى محاولة لتحقيق الرقابة الداخلية قد لا يؤدى الا الى نظام يتركز الاهتمام فيه على السير فى حدود المحصن أكثر من الاهتمام بطريقة الادارة المعتادة فى ربط الأداء بالتكاليف . ويظهر هنا أيضا الانغراء بأنفاق كل الاعتمادات المخصصة حتى يدعم ذلك طلبات الاعتمادات التالية .

وأحد المزالق الأخرى هي المبالغة فيما يمكن ان يطلق عليه أدوات الميزانية - النماذج والتبويات وعدد الأعمدة في كل صفحة وأمثال ذلك . وهناك أخيرا خطورة قصر التفكير في عملية الميزانية على نطاق السنة المالية بدلا من ادخال البرامج الفردية في فترات من ثلاث أو خمس أو حتى عشر سنوات (٩) . ومع ذلك فانه يمكن تجنب كل هذه الأحداث اذا استطاع الإدارى ان يعتمد بنفسه عن أن تغطي عليه طرق واجراءات العمل الفنية وأن يتذكر أهدافه دائما .

ويتبين أن نلاحظ هنا أن المصطلح « اعتمادات » يمكن أن يستخدم بطريقتين : الأولى بمعنى النقود ، والثانية تخصيص مبالغ نقدية فصلها

(٨) مما يمتاز به طريقة الاعتماد الصناعي التى نوقشت في الفصل السابق انها ترفع التوتر من الإداريين ، إذ تجعل من المستطاع أن ترد المبالغ التى لم تصرف من اعتماد مالى لتستخدم مستقبلا . ولكن استخدام الاعتماد الصناعي مقصور بالطبع على أنواع خاصة من البرامج التى تقدم فيها الخدمة أو المنتج الى الجمهور ، أو الى أجهزة حكومية أخرى .

(٩) راجع مقال « أتوتيمس » « الله وقت الميزانية دائما » في الإدارة العامة العدد ٢٢ (أكتوبر سنة ١٩٤٠) ص ٢٨٩ - ٢٩٠ . أميسد نشرها في ليپانسكى المرجع السابق

القانون لأغراض معينة ، وكثير من الأجهزة التنفيذية اعتمادات بالمنى الآخر مخصصة لشراء معدات مثلا ، أو لبناء خزان . وعندما يستنفد اعتماد ويتطلب الأمر أموالا أكثر كما هو الحال في حالة الطوارئ ، فقد يحصل البرنامج التنفيذى على هذه الأموال عن طريق فتح اعتماد اضافى (اذا امكن اقتناع الكونجرس بالموافقة على ذلك) ، أو بعملية نقل من الميزانية سواء في داخل الوزارة أو في نطاق الحكومة بعد أن يعتمد هذا التحويل قانونا . ومن المعتاد في حالة الشك أن يتشاور الموظف التنفيذى أو المختص بالميزانية مع لجنة الاعتمادات في الهيئة التشريعية قبل أن يجرى مثل هذا النقل .

عملية الميزانية في الولايات والممن :

وانتهجت بعض حكومات الولايات الناجحة أنظمة في الميزانية تقترب من — أن لم تتفوق على — نظام الحكومة الفيدرالية . وأكثر من ذلك فإن ازدياد الأخذ بنظام الميزانية التنفيذية أدى الى حدوث تماثل كبير في التنظيم وطرق العمل المستخدمة . فالمحافظ الآن بصفة عامة هو صاحب السلطة في اعداد الميزانية . وتستخدم بصفة استثنائية الميزانية التشريعية التي تضمها الهيئة التشريعية نفسها دون معاونه من الجهاز التنفيذى ، أو ميزانية اللجنة التي توضع في المعتاد عن طريق مجلس ، أو لجنة تنفيذية تشريعية مشتركة . في حين يفضل نظام الميزانية التنفيذية لأنه يركز المسئولية عن البرامج المالية في المحافظ الذي يفترض فيه أن ينتخب على أساس تمثيله للشعب ومن ثم يعتبر أقل تأثرا بالتأورات والضغط وحملات آخر لحظة على الخزنة من أعضاء الهيئة التشريعية الذين تكون مسئولياتهم السياسية وغيرها أقل وضوحا . ومن ناحية أخرى فإن الميزانيات التنفيذية يوجه اليها النقد أحيانا بسبب « سيطرة المنفذ » . وبالنسبة للعمليات فإن نظام الميزانية التنفيذية يتطلب قيام هيئة استشارية تعمل بالقرب من المحافظ ، أما كوزارة مالية تشمل وظيفة الميزانية ، وأما إدارة ميزانية مستقلة يشرف عليها المحافظ اشرافا مباشرا .

والميزة الأساسية في نمط ميزانية اللجنة التي يعدها مجلس تشريعى تنفيذى مشترك هي ضمان التعاون بين الجهازين منذ البداية . وهذه فائدة كبيرة إذ وجد في الحكومة الفيدرالية مثلا أن التسابق بين رئيس الجمهورية والكونجرس في اجراءات الميزانية لا يبدو فيه أى أثر للتحسن . ومركز الاحتكاك هو إدارة الميزانية التي هي جزء من المكتب التنفيذي لرئيس

الجمهورية . ويظهر مثل هذا التسابق في الولايات وخاصة اذا لم يتحكم في كل من جهازى الحكم نفس الحزب السياسى . وقد تؤدي الميزانية التى يعدها مجلس مشترك الى تحسين علاقة العمل هذه اولا تؤدي ، ولكن الكثيرين يرون انه يجدر تجربة هذه الطريقة .

ويوجد في بعض الولايات شكل مغاير من نمط ميزانية اللجنة حيث تعد الميزانية لجنة جميع اعضائها من الموظفين الاداريين ، ويشارك المحافظ في مثل هذه اللجنة ، وكذلك بعض من يعينهم . ومع ذلك فانه في اغلب الولايات التى تستخدم هذه الطريقة يجرى النخبون انتخابا مستقلا لاختيار بعض الموظفين لعضوية هذه اللجنة ومن ثم لا يكونون مقيدين بالولاء للمحافظ ولبرنامج . ولمثل هذا النظام عيوب خطيرة من ناحية مسئولية الإدارة (١٠) . أما عن الميزانية التشريعية الخالصة فاذا كانت أخطاءها هي الافتقار الى التماسك والمقالة في المناورات فانه يتوافر لها مزية تقوية الهيئة التشريعية بالنسبة لأجهزة الحكومة الأخرى وتحمل المسئولية عن المبادرة في تقديم مشروعات الميزانية للفرع الذى عليه أن يعتمدها في آخر الأمر ويقدم لها الأموال . ومع ذلك يبدو أن تاريخ اعداد الميزانية الطويل في الولايات يشير الى أن الميزانية التشريعية هي أقل الأنواع الرئيسية البديلة الثلاثة قبولا . وتسير اجراءات اعداد الميزانية فيما دون المستوى الأعلى في الولايات بين الوزارات المختلفة والمصلحة على نفس خطوط النظام الفيدرالى تقريبا ، ولكن بعدد أقل من مستويات التنسيق في الولايات الأصغر ، وربما بدرجة أكبر من الاستقلال في أجهزة بعض الولايات التى يختار رؤساؤها بطريق الانتخاب ومن ثم يخرجون عن نطاق نفوذ المحافظ الى درجة كبيرة .

وتتباين طريقة ادارة الميزانية في المدن بدرجة أكبر منها في الولايات وتختلف بين أن يعد مجلس المدينة مشروع الميزانية أو تعده لجنة مالية أو لجنة ميزانية الى نظام يشبه النظام الفيدرالى في المدن الكبيرة التى يكون لها مدير أو رئيس تنفيذى أعلى . والمعتمد أن يعد الميزانية في نمط العمدة القوى من حكومة المدينة العمدة ذاته الذى يستطيع أن يستعين بمدير ميزانية أو بادارة ميزانية مكتملة . كما يعد الميزانية في نمط اللجنة من حكومة المدينة المدير المالى بتوجيه وإشراف اللجنة ذاتها أو يعدها أحد أعضائها . وينهض المدير بهذه المسئولية في حكومات المجلس والمدير ، وقد يساونه في ذلك مساعد أو قسم للمشورة . ويتزايد الآن ذبوع الميزانية التنفيذية

(١٠) راجع في هذا أو في اجراءات الولايات بصفة عامة ، كتاب « الإدارة العامة في مجيع

ديمقراطى » تأليف بروك جريغر (نيويورك ١٩٥٠) ص ٣٠٦ - ٣٠٩ .

الا حيث يسود نظام اللجنة والعمدة الضعيف في الحكومة البلدية ولكنها ما زالت جديدة في هذا المستوى بحيث لا تعتبر كأنها نوع من التجديد (١١).

ادارة الميزانية والعمل التشريعي :

نتج عن الأخذ بنظام الميزانية التنفيذية اينما طبقت في الحكومة الفيدرالية او حكومة الولاية او الحكومة البلدية مزايا بارزة . فحيث تراجع طلبات ميزانية الوزارات وتعد ادارة الميزانية المركزية وثيقة شاملة عن الميزانية مثلا يستطيع موظفو هذه الادارة ان ينظروا في امور الادارة الوصفية وكذلك في الامور ذات الصبغة المالية البحتة : مثل مسائل دقة التنظيم في جهاز ما ومدى الاقتصاد في استخدام الموارد البشرية والموارد الأخرى . ويصدق هذا بصفة خاصة - كما هو الشأن في الحكومة الفيدرالية - عندما ترسل ادارة الميزانية موظفيها المسؤولين عن التقديرات الى كل من المركز الرئيسى والوحدات الميدانية من الأجهزة المنفذة لملاحظة العمل ملاحظة مباشرة . وفوق ذلك فان انشاء نظام المراجعة في داخل ادارة الميزانية ذاتها سوف يستطيع مدير الميزانية ، وبالتالي رئيس الجمهورية ، موازنة الميزانية جسيما مع السياسات المالية والاقتصادية التي تؤثر وتساعد على التحكم في الاقتصاد . ومشروع الميزانية كما تعده في شكله الأخير ادارة الميزانية وتقدمه للهيئة التشريعية هو خطة مالية مفصلة تشمل بيانات عن المصروفات والارادات مصحوبة بمشروعات القوانين التي يستلزمها تنفيذ الخطة .

وفضلا عن ذلك فقد تعمل ادارة الميزانية كنوع من المصفاة لجميع التشريعات من أى نوع تطلبه الوزارات والمنشآت التنفيذية حتى لا تعارض اتجاهاتها في العمل وتتوافق سياساتها مع سياسة الرئيس التنفيذي الأعلى . وكما لاحظنا في فصل سابق فان الواجب شاق لأنه يحدث في نقطة يتجمع فيها الضغط من كل الأطراف . وهو كذلك واجب شاق بالنسبة لضخامة العمل ؛ إذ أنه خلال الكونجرس الثمانين مثلا الذى لم يعرف بانتاج تشريعي كبير قدمت ادارة الميزانية النصح لرئيس الجمهورية او للوزارات التنفيذية في نحو ٦٠٠٠ قانون وزودت رئيس الجمهورية بمعلومات عن ١٤٢٨ قانونا صدر نهائيا .

وبمجرد ان تسلم الهيئة التشريعية مشروع الميزانية الذى يتقدم به رئيس الهيئة التنفيذية تشرع لجان الاعتمادات في الكونجرس في عقد اجتماعات

(١١) هاولد إلدر - الحكم المحلى الأمريكى والادارة (نيويورك ١٩٥٦) ص ٤٤٦ .

للاستماع يطلب فيها الى رؤساء المصالح والهيئات أن يوضحوا أو يقدموا مبررات طلبات الميزانية . ولما كان من التقاليد الأمريكية أن يكون المجلس الأدنى الذى هو أكثر تمثيلا للشعب من الهيئة التشريعية الرأى الأساسى فى اعتماد الاموال يبدأ الاستماع عادة فى كل من الكونجرس والهيئة التشريعية فى الولايات فى هذا المجلس أولا ، ثم يتكرر بعد ذلك بالنسبة للمجلس الأعلى ، وفى هذه الاجتماعات تتاح الفرصة للموظفين التنفيذيين فى أن يقدموا طلباتهم ويقدموا الأدلة المقنعة تأييدا لطلبات الميزانية . وتنشط جماعات الضغط فى هذا الوقت وتنهمك فى التأييد أو المعارضة - كما تملى عليها مصلحتها لمختلف برامج الانفاق كما تظهر فى مشروع الميزانية . ومرة أخرى يقوم اعضاء اللجنة وموظفوها باجراء تفتيش على الطبيعة عن برامج معينة . والمعتاد أن يجرى تخفيض فى المبالغ المطلوبة ولكنها تزداد أحيانا ويكون ذلك عادة نتيجة لنشاط جماعات الضغط . وعلى أية حال فان الميزانية تسير من هذه النقطة فى عجلة الهيئة التشريعية ، لا باعتبارها وحدة ، ولكنها تسير مجزأة من قرار - يتعلق بهذا البرنامج أو هذه الهيئة - يتلوه آخر ، وقد تكون النتيجة مختلفة تماما عما قدم للمجلس فى أول الدورة التشريعية .

والمشكلات التى لم تحل فى مجال عمل الهيئة التشريعية بالنسبة للميزانية عديدة منها على سبيل المثال مسألة دراسة طلبات الميزانية فى لجنة مشتركة من المجلسين التشريعيين وهو ما ينتظر أن يؤدى الى الاقتصاد فى الوقت ومنع نشوب الكثير من الخلاف بينهما ، ويكاد يكون من المؤكد أن تؤدى هذه الوسيلة الى نتائج أفضل ، والواقع أن اللجان المشتركة تستخدم فى بعض الولايات وبصفة خاصة فى نيويورك حيث يبدو أنها تعمل بنجاح .

وموضوع ثان هو : هل ينبغى أن يسمح للهيئة التشريعية بأن تغير فى الميزانية التنفيذية كما تشاء ، بأن ترفع وتخفيض فى الاعتمادات المطلوبة ؟ وتكاد تكون هذه السلطة غير محدودة فى الحكومة الفيدرالية وفى أغلب الولايات والمدن . فاذا لم يكن للهيئة التشريعية هذه السلطة فانها تستطيع أن تحذف أو تخفيض فى بنود الميزانية المقترحة ، ولكن ليس لها أن تزيد فيها . والفائدة الواضحة لهذا النظام هو أنه يركز المسؤولية فى المحافظ ويضع المناورات .

ومسألة أخرى هى : هل ينبغى للهيئة التشريعية أن تصدر قانونا واحدا بتخصيص الاعتمادات أو تصدر عدة قوانين ؟ فالتشريع الجزا هو الاجراء التقليدى ، فى حين أن مزاي الطريقة الجديدة واضحة . وكان من الصعب تطبيق هذا الاصلاح . والمثال البارز على ذلك هو الكونجرس ذاته الذى كان

ينتظر منه بناء على قانون إعادة تنظيمه لسنة ١٩٤٦ أن يصدر قرارا باعتمادات مجمعة ولكنه لم يفعل ذلك مطلقا . وفي نظام التجزئة هذا لا يتكون لدى الهيئة التشريعية أو المواطنين صورة واضحة عن مقدار ما تصل اليه نفقات الحكومة حتى تصدر جميع قوانين الميزانية . ويتصل بهذا أنه افترض في اصلاح سنة ١٩٤٦ أنه وضع نظام العمل التبادلي الذي يلاحظ فيه أن تصاحب اعتمادات المصروفات المخصصة قوانين الإيرادات اللازمة لموازنة الدخل مع المنصرف ، ولكن هذا أيضا هدف لم يتحقق . وما زالت التفرقة القائمة بين المخصصات النظامية وبين سلطة الموافقة على التعاقد (حيث توقع العقود المتفق عليها قبل أن تخصص لها بنود للصرف) وبين الاستثمارات والمصروفات غير المتكررة والميزانيات الموحدة وما يسمى الميزانيات المزدوجة مما ينتج عنه أنه أقل أن يتوازن الدخل والمنصرف .

ومع ذلك يبرز موضوع آخر نتيجة لاحدى توصيات لجنة هوثر الثانية فان الكونجرس في ظل النظام الحالي يوافق على تخصيص الاعتمادات لأفراس محددة ، ولكن الاتفاق الواقعي يحدث في الغالب بعد انقضاء سنة أو أكثر على السنة المالية التى خصص فيها الاعتماد . وعلى ذلك يستند ما يصل الى ثلث الميزانية السنوية الفيدرالية في مصروفات وضعت لها اعتمادات فى سنوات سابقة . وحتى يمكن احكام رقابة الكونجرس على الميزانية ، وفى نفس الوقت تدبير مذكرات قدرتها لجنة هوثر بنحو ٤ بلايين دولار فى السنة ، فقد اوصت بأن يقترح الكونجرس على المصروفات وليس على الاعتمادات بالنسبة لسنة معينة . وقيل فى ذلك ان الميزانية التى تستند الى المنصرف ينتظر أن تحد من صافي الحسابات غير المنصرفة التى تصل فى الواقع أحيانا الى ما يقرب من الاعتمادات الجديدة . وقد أعد مشروع قانون لتنفيذ توصية اللجنة وافق عليه مجلس الشيوخ فى سنة ١٩٥٦ ، وخلّله مجلس النواب ، ولكن لا كان كل من مدير إدارة الميزانية والمحاسب العام يؤيد الخطة فما زال الموضوع محتفظا بأهميته .

وبعبارة أخرى فانه ما زال هناك طريق طويل للسير فى اجراءات اصلاح السياسة المالية العليا تقدمت فيه بعض الولايات على الكونجرس . واحد الأسباب فى ذلك هو أن بعض المحافظين يستطيعون أن يعارضوا ما يسمى حق الرفض بالنسبة لاعتمادات الميزانية ، وبالنسبة للتشريع العام كذلك فى ولايتين . ويستطيع المحافظ أن يحتفل أى بنود يعتبرها متعارضة مع السياسة العامة باستخدام حقه فى رفضها قبل توقيع مشروعات القوانين التى توافق عليها الهيئة التشريعية . وتزود سلطة رفض البنود من سلطة

الحاكم ومسئوليته أمام الناخبين وأمام حزبه السياسي ، كما يوقف التدخل غير المسئول في الهيئة التشريعية . والعيب الرئيسى في هذه الوسيلة هو أنه يمكن أن يسمى الشخص غير الصالح استخدامها . وقد لا يمارس رئيس الجمهورية حق رفض البنود بالنسبة لآى تشريع يوافق عليه الكونجرس ، وهو في هذا يشعر أحيانا بقيد لا يشعر به كثير من المحافظين .

وموضوع آخر هو هل ينبغى أن تكون اعتمادات الوزارات التنفيذية في شكل مبالغ اجمالية أو تحدد تفصيلا من حيث التقسيم والقيود ؟ ومن الواضح أن الطريقة الأولى أفضل من ناحية الكفاية الادارية ، فان الزيادة في تفصيل الاعتمادات تحصر المديرين في مكان ضيق وتهتم اهتماما لا مبرر له بالتقسيم أكثر من اهتمامها باستخدام الحصص المقررة في أغراضها . وسياسة الاعتمادات الاجمالية أبعد اثرا اذا صاحبها الرقابة الداخلية على قانونية وسلامة الممارسة من الموظفين الاشرافيين والمدير التنفيذى وإدارة الميزانية واللجان التشريعية والمراجعين التابعين للهيئة التشريعية .

ميزانية الأداء :

هناك نوعان من الميزانية التنفيذية ؛ أولهما يعرف بميزانية البنود التى استخدمت في الحكومة الفيدرالية لسنوات عديدة ، وهى تركز الاهتمام على الأشياء مثل الخدمات الشخصية والامدادات والمعدات وأشباهاها مرتبة في كل جهاز . ولكن هذه الأشياء ليست الا وسائل لغاية . في حين أن ميزانية البرامج من ناحية أخرى تركز على أهداف الميزانية : الوظائف والمناشط والمشروعات وما سوف تكلفه . وقد استخدمت ميزانية الأداء في كثير من الولايات والمدن لعدة سنوات قبل أن تقترح لجنة هوفر الأولى استخدامها في الحكومة الفيدرالية في جميع أغراض الميزانية . وقد طلب الى وزارة الدفاع أن تأخذ بنظام ميزانية الأداء في سنة ١٩٤٩ ، ثم توسع في استخدام هذه الخطة في جميع أجزاء الجهاز الحكومى في السنة المالية ١٩٥١ .

وقد كان الكونجرس بطيئا في تقبل النظام الجديد ، ويرجع ذلك جزئيا الى أن طريقة التصنيف تتطلب أن يحدد كل عمل في الجهاز التنفيذى بمفرده مما يبدو أنه يتيح للكونجرس رقابة أقوى على عدد الأفراد ومرتباهم أكثر مما توفره طريقة ميزانية الأداء . ولكن ليس هذا هو الواقع بطبيعة الحال . بالإضافة الى أنه قامت بعض صعوبات عادية في تطبيق ميزانية الأداء على نطاق واسع في الحكومة . فقد وجدت إدارة الميزانية أنه من الضروري في بعض الحالات أن تعالج مناشط لا يتحمل عنها أى شخص مسئولية

واضحة فيما عدا رئيس الجهاز ، وكذلك فقد كان من الصعب توفير بيانات مناسبة عن التكاليف تؤيد بعض البرامج المنفصلة كما تظهر في الميزانية . من ذلك انه ظهر في حالة ادارة الميزانية ذاتها « المرجع التشريعي » كبرنامج منفصل ، ولكن العمل لم يقتصر على قسم صغير للمرجع التشريعي ولكنه تضمن ايضا معاونة أعضاء المشورة في الأقسام الأخرى لبعض الوقت ولم يجر تسجيل محدد لهذه المساعدة خلال السنوات السابقة .

وقد نتج من وجود أمثلة كثيرة من هذا النوع اتجاه الى التحول الى طريقة البنود والوحدة التنظيمية التقليدية . لذلك أعادت لجنة هوفر الثانية دراسة الموضوع وأوصت بالاستمرار في الأخذ بنظام ميزانية الأداء على أن تصاحبها عملية مراجعة الأداء بالنسبة للوحدة التنظيمية بدلا من البرنامج في الحالات التي تتطابق فيها الوحدات مع أنماط ميزانية الأداء ، وقالت اللجنة انه ينبغي بالإضافة الى ذلك أن تجرى محاولة للمطابقة بين التشكيل التنظيمي وتبويبات الميزانية وأنظمة المحاسبة في داخل الحكومة .

وحيثما طبقت ميزانية الأداء لفترة طويلة تكفي لتسوية كل مشكلات المراجعة المرتبطة بها حدث تحسن ملموس في الادارة المالية . اذ توفر ميزانية الأداء للرئيس التنفيذي الأعلى وللجمهور عامة بيانات أوفى مما هو ميسرور في حالة ميزانية البنود . كما أنها تدعم رقابة الهيئة التشريعية على الاعتمادات لأنها تجعل من السهل على أفراد الهيئة التشريعية تفهم ما تنهض به الحكومة ومقدار ما تنجزه وتكاليف هذا الإنجاز ، وعلى ذلك يبدو أن الحكومة الفيدرالية سوف تتحول بعد انقضاء فترة مناسبة من الوقت من النظام القديم الى هذا النظام الحديث تحولا كاملا .

ويشرح تقرير لجنة هوفر الأولى عن الميزانية والمحاسبة طريقة تطبيق ميزانية الأداء عمليا شرحا شاقا (١٢) . ويتخذ من ميزانيتي ادارة الخدمة الطبية لوزارة البحرية ومصلحة الغابات مثلين على ذلك . ففيما يتعلق بادارة الخدمة الطبية فقد تلقى مركز الخدمة الطبية البحري القومي في « شسدا ماريلاند » حصصا نقدية مما لا يقل عن اثني عشر بندا من اعتمادات البحرية مما يجعل من المستحيل التوصل الى تكاليف الخدمة بأكملها . وتجمع هذه البيانات كلها ويوضع مجموعها بصورة واضحة في ظل ميزانية البرامج . وكذلك فانه في النظام الأسبق لم تظهر تكاليف الادارة

(١٢) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذي في الحكومة - الميزانية والمحاسبة (واشنطن ١٩٤٩) .

والحفاظة على الغابات في مصلحة الغابات تحت عنوان واحد في الميزانية الفيدرالية ولكنها قدمت تحت بنود عديدة واستنفدت أكثر من ثمان عشرة صفحة مطبوعة طبعاً دقيقاً من مجلد الميزانية ، كما لم تقدم هذه البنود صورة واضحة لأنه في السنة المالية ١٩٤٩ - ١٩٥٠ حصلت مصلحة الغابات نحو ٢٤ مليون دولار ، وهذا أدى إلى تخفيض تكاليف المصلحة الكلية بهذا القدر، وهذه حقيقة ينتظر أن تبرزها ميزانية الأداء على الفور . وتبين الجداول التالية الاختلاف بين نمط الميزانية كما يطبق على مصلحة الغابات .

مصلحة الغابات

كما ظهرت في ميزانية ١٩٤٩ - ١٩٥٠

(المذكور بين قوسين فيما يلي هو تطبيق لجنة هوفر الأولى وهو لا يظهر في أصل الميزانية التي نعرضها)

١٩٤٩ - ١٩٥٠

(المطلوب (دولار)

- ١ - المصروفات الإدارية ٦٥٥,٠٠٠
(لا يشمل هذا البند بأي حال جميع المصروفات الإدارية للمصلحة .
وهو لم يزد زيادة تذكر على مدى سنوات عديدة) .
- ٢ - وقاية وإدارة الغابات الأهلية. ... ٢٦٩,٤٨٩,٥٠٠
(يشمل هذا البند مجموع مصاريف التشغيل للمصلحة وهو يتضمن
كية كبيرة من الإنفاق الرأسمالي) .
- ٣ - مقنونة حرائق الغابات ... ١٠٠,٠٠٠
(هذا رقم اسمي تظهر فيه المتحصلات من المنفوعات لمنع حرائق
الغابات من الولايات والأراضي الخاصة) .
- ٤ - للبحوث في إدارة الغابات ومسحها ... ٢٨٨,١٢٥,٠٠٠
(يشمل هذا البند بحثاً في منع الحرائق والتأجير والرقابة على تقسيم
المياه وإدارة ومسح الغابات كما يشمل المتحصلات من تأجير وبيع
المعدات والبيرويدات الهيئات غير الفيدرالية التي تصالون مع مصلحة
الغابات في منع الحرائق) .
- ٥ - منتجات الغابات ... ١,١٧٢,٠٠٠
(يشمل هذا البند تشغيل عمل منتجات الغابات الكبير الذي يقع في
ويسكونسن ولكن لا توجد دلالات من الحجم والسمات العامة في
عمله وطبيعة التجارب والاختبارات التي تجرى أو الاكتشافات التي
توصل إليها) .

- ٦ - مباحث موارد الغابات ٨٦٦٠٠٠
(يضم هذا البند إجراء حصر شمل غابات وبحث اقتصادياتها ،
كما أن التصلات موضحة كما هو مبين في بند ٤ آنفاً) .
- المجموع الفرعي للإعدادات السنوية المهيئة ٢٢٠٩٥٠٥٠٠
- ٧ - تطوير طرق الغابات وممراتها ٩٧٥٢٠٠٠
(هذا البند مخصص لإنشاء وإعادة إنشاء وصيانة الطرق والمسارات
ولا يشمل الطرق العامة الرئيسية في الغابات الأهلية كما أن للتصلات
موضحة كما هو مبين في بند ٤ آنفاً) .
- ٨ - التصون في مقاومة حرائق الغابات ٩٠٠٠٠٠٠
(يشمل هذا البند مساهمة الحكومة الفيدرالية مع الولايات في مقاومة
الحرائق في الأراضي المشجرة والتي تطلعت أشجارها) .
- ٩ - التصون بين الزراعة ومشآت الغابات الخاصة الأخرى ٨١٤٠٥٠٠
(ينحصر هذا البند لإرشاد المزارعين وغيرهم من أصحاب الغابات
الخاصة حل إدارة الإنتاج والاستغلال السليم لموارد الأخشاب) .
- ١٠ - حيازة الأراضي لإنشاء الغابات الأهلية ٤٠١٠٠٠
(هذا البند مخصص للحصول على أراضي الغابات تحت أحكام قانون
١٩١١ - وهو يشمل تكاليف المسح) .
- ١١ - حيازة أراضي الغابات - الغابات الأهلية العليا في متيسوتا... .. ١٠٠٠٠٠
(هذا البند مخصص للحصول على أراضي الغابات ويشمل عمليات المسح
في ظل قانون ١٩٤٨) .
- ١٢ - حيازة الأراضي ١٤٢٠٠٠٠
(فيما يتعلق بسمية غابات أهلية في ثلاث ولايات غربية هي : أوكا ،
نيفادا وكاليفورنيا) يشمل هذا البند تقرير قيمة الأرض وغير ذلك
من مستلزمات الحيازة .
(نقل الإعدادات من وإلى مصلحة الغابات يتطلب أربع صفحات من
الجدول في هذا المكان) .
- مجموع الإعدادات السنوية المخصصة... .. ٥٢٣٠٤٠٥٠٠
- ١٣ - المفروعات لإعدادات المدارس في أريزونا ونيومكسيكو ٥٥٠٠٠٠
(هذه حصة دائمة من الاعتماد العام) .

٥٠٩٩٥٠٠٠	...	...	...	...	١٤-	المفوعات للولايات والمقاطعات .
						(هذه حصة دائمة تتكون من ٢٥٪ من صافي إيرادات الغابات الأهلية تدفع للولايات التي تقع فيها الغابات) .
٢٣٩٨٠٠٠	...	...	...	...	١٥-	الطرق والمرات للولايات .
						(هذه حصة دائمة تتكون من ١٥٪ من صافي إيرادات الغابات الأهلية تدفع للولايات التي تقع فيها الغابات) .
٨٤٤٨٠٠٠	...	...	...	...		مجموع الحصص النائمة
٦٠٧٥٢٠٠٠	...	...	...	...		مجموع الحسابات العامة والخصصة لمصلحة الغابات...
٥٣٠٠٠٠٠	...	...	...	...	١٦-	العمل التعاوني .
						(هذا البند متحصل من إيرادات خاصة يؤديها مستطو الغابات وهو يستخدم لأغراض متعددة تقيد منها كل من الغابات القوية والمطوكة ملكية خاصة) .
٦٦٠٠٥٢٠٠٠	...	...	...	...		المجموع الكلي ليزانية مصلحة الغابات

مصلحة الغابات

توضيح المقترح في نظام ميزانية الأداء

- الأرقام المستخدمة تقريبية -

أرقام مواد توزيعها	١ - الغابات الأهلية :
١٩٥٠ - ١٩٤٩	أ - الوقاية والإدارة :
دولار	

٧٣٠٠٠٠٠	...	...	...	...	١ - مناطق الإدارة والحفظ
٧٤٠٠٠٠٠	...	...	...	...	٢ - مقاومة حرائق الغابات
٢٢٧٦٠٠٠	...	...	...	...	٣ - مقاومة الآفات والحشرات والأمراض

المستند - لجنة تنظيم الجهاز التنفيذي في الحكومة تقرير الميزانية والحسابات (واشنطن ١٩٤٩) ص ٨٠ - ٨١ .

المناوين المرقمة أعلاه تؤيدها جداول معدة على أساس موضوعي في الشالبي تمل إلى ١٨٪ من الوقت الرباعي الدقيق الطبع .

ادارة الميزانية

٣٠٩

٤٣٠٠٠٠٠٠	...	...	...	٤ - إدارة الأشغال (التمر والقطع)
١٠٩٧٠٠٠٠	...	...	...	٥ - إدارة المراعي (الرعي)
٥٩٩٠٠٠٠	...	...	...	٦ - نشاط التريفي (إجراءات الصحة والسلامة)
٦٢٠٠٠٠٠	...	...	...	٧ - إدارة استخدام الأراضي
٤٤٠٠٠٠	...	...	...	٨ - إدارة موارد المياه
١٣٢٩٧٠٠٠	...	...	...	٩ - الصيانة والتحصينات ..
٦٠٥٠٠٠٠	...	...	...	١٠ - النفقات الوليات في مقابل القرضات
٤٢٩٨٣٦٥٠	...	...	...	مجموع اعتمادات الوقاية والإدارة
ب - استثمارات رأسمالية وتحسينات :				
١٢٢٥٧٥٠	...	...	...	١ - حيازة الأراضي والغابات الأهلية
١٩٤١٦٠٠	...	...	...	٢ - منشآت التحكم في الفيضان
١٧٥٢٠٠٠	...	...	...	٣ - إنشاء الطرق والممرات
٢١٣٠٠٠٠	...	...	...	٤ - إنشاء التحسينات الأخرى
١٢٣٦٨٠٠٠	...	...	...	٥ - إعادة تأجير أراضي الغابات ..
٧٥٨٠٠٠٠	...	...	...	٦ - إعادة استنات أراضي الغابات
٧١٥٨٢٥٠	...	...	...	مجموع الاستثمارات الرأسمالية والتحسينات
٥٠١٤٢٠٠٠	...	...	...	المجموع الكلي للغابات القومية
٢٣٩٨٠٠٠٠	...	...	...	إيرادات الغابات القومية من استخدام الأراضي وبيع المنتجات
٢ - بحوث الغابات :				
٢٨٦٢٠٠٠٠	...	...	...	أ - بحوث إدارة ومسح الغابات
١٢٠٠٩٥٠	...	...	...	ب - استخدام منتجات الغابات
٨٥٨٠٠٠٠	...	...	...	معمل منتجات الغابات
٨٨٥٣٠٠	...	...	...	ج - حصر موارد الغابات
٤٩٤٨٢٥٠	...	...	...	المجموع الكلي لبحوث الغابات ..
٣ - العمل التعاوني - مصلحة الغابات والذين يستخدمون الغابات القومية :				
أ - الوقاية والإدارة :				
٢٧٥٠٠٠٠	...	...	...	١ - إدارة وحصر الغابات
١٠٩٠٠٠٠	...	...	...	٢ - خدمات المحافظة

٩٨٥٠٠٠٠	...	...	...	...	٣ - منع حريق الغابات
٥٥٠٠٠٠٠	...	...	...	...	٤ - صيانة التحسينات
٢٧٣٩٠٠٠٠	...	...	...	...	٥ - إدارة الأخشاب
١٠٠٠٠٠٠	...	...	...	...	٦ - إعادة الدخ لتعاونيين
٤٧٥٥٠٠٠٠	...	...	...	...	مجموع الوقاية والإدارة
ب - التميمينات الرأسمالية :					
٥٢٠٠٠٠٠	...	...	...	...	١ - إقامة التحسينات
٢٥٠٠٠٠٠	...	...	...	...	٢ - إعادة التاجيم
٥٤٥٠٠٠٠	...	...	...	...	مجموع التميمينات الرأسمالية
٥٠٠٠٠٠٠٠	...	...	...	...	مجموع الأعمال التعاونية
٤ - تعاون الولايات والتعاون الخاص :					
أ - منع الحرائق في الغابات والوقاية منها (قانون - كلارك ماك -					
٩٠٠٠٠٠٠٠	...	...	...	...	ناري)
ب - المزارع والغابات الخاصة (قانونا - كلارك ماك ناري ،					
٨١٤٠٠٠٠	...	...	...	...	نورس دوكني)
٩٠٨١٤٠٠٠٠	...	...	...	...	مجموع تعاون الولايات والتعاون الخاص
- ويساحب كل من هذه البرامج أو المشروعات مذكرات توضيحية					
وجداول مرفقة -					
٥ - الإنفاضة التقديرية المطلوبة لمنع الحريق هي : ٤٠٠٠٠٠٠٠٠ دولار					

المصدر : لجنة تنظيم الجهاز التنفيذي - الميزانية والحسابات (واشنطن ١٩٤٩)
س ٨٢ - ٨٤ .

مراجع مختارة

- Banfield, Edward C., "Congress and the Budget: A Planner's Criticism," *American Political Science Review*, Vol. XLIII (December, 1949).
- Browne, C.G.S., *Financial Control and Integration* (New York, 1934).
- Brundage, Percival F., "A Critical Look at the Budget Process," *Public Administration Review*, Vol. XIV (Autumn, 1954).
- Buck, Arthur E., *The Budget in Governments of Today* (New York, 194).

- Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, *Budget and Accounting* (Washington, D.C., 1955).
- , *Budgeting and Accounting* (Washington, D.C., 1949).
- , *Task Force Report on Budget and Accounting* (Washington, D.C., 1955).
- , *Task Force Report on Fiscal, Budgeting, and Accounting Activities* (Washington, D.C., 1949).
- Holcombe, Arthur N., "Over-all Financial Planning through the Bureau of the Budget," *Public Administration Review*, Vol. I (Spring, 1941).
- Key, V.O., "The Lack of a Budgetary Theory," *American Political Science Review*, Vol. XXXIV (December, 1940).
- Kull, Donald C., *Budget Administration in the Tennessee Valley Authority* (Knoxville, Tenn., 1948).
- , "Decentralized Budget Administration in the Tennessee Valley Authority," *Public Administration Review*, Vol. IX (Winter, 1949).
- Lewis, Verre B., "Toward a Theory of Budgeting," *Public Administration Review*, Vol. XII (Winter, 1952).
- McMahon, John A., *Municipal Budget Making and Administration* (Chapel Hill, N.C., 1952). One of the Guidebook Series published by the Institute of Government at the University of North Carolina.
- Manvel, Allen D., "The Philosophy and Essentials of Budgeting" in C. Seckler-Hudson (ed.), "Budgeting: An Instrument of Planning and Management" (4 vols., mimeo., Washington D. C., 1944-1945), Unit I.
- Morstein Marx, Fritz, "The Bureau of the Budget: Its Evolution and Present Role," *American Political Science Review*, Vol. XXXIX (August-October, 1945).
- Mosher, Frederick C., "The Executive Budget, Empire State Style," *Public Administration Review*, Vol. XII (Spring, 1952).
- , *Program Budgeting: Theory and Practice with Particular Reference to the U. S. Department of the Army* (Chicago, 1954).
- Municipal Finance Officers Association, *Municipal Budget Procedure and Budgetary Control* (Chicago, 1942).
- Pearson, Norman M., "The Budgeting Function in the Department

- of Agriculture," *Public Administration Review*, Vol. III (Winter, 1943).
- Perloff, Harvey S., "Budgetary Symbolism," *Public Policy*, II (1941), 36.
- Schubert, Glendon A., Jr., and Donald F. McIntyre, "Preparing the Michigan State Budget," *Public Administration Review*, Vol. XIII (Autumn, 1953).
- Smith, Harold D., "The Budget as an Instrument of Legislative Control and Executive Management," *Public Administration Review*, Vol. IV (Summer, 1944).
- , *The Management of Your Government* (New York, 1945).
- Smithies, Arthur, *The Budgetary Process in the United States* (New York, 1955). "Symposium on Budget Theory," *Public Administration Review*, Vol. X (Winter, 1950).

المحاسبة والمراجعة والتوريدات

تترابط جميع عناصر السياسة المالية • فالمحاسبة هي أساس الميزانية وتحدد امكانية الحصول على الاعتمادات وتسير وراء الطلبات وتقيس المراجعة قانونية الاجراء • فما هي اذن السمات الأساسية للنظام المحاسبي السليم ؟ انها قبل كل شيء أن توفر للادارة طريقة اجراء الرقابة الداخلية والتقارير عنها إلى الرؤساء •

نظام المحاسبة والمراجعة السليم :

كمطلب أولى لنظام المحاسبة والمراجعة السليم لابد من ترتيب الايرادات والتكاليف على أساس النشاط الرئيسية التي تنهض بها الحكومة بحيث توفر الأساس للنتائج المالية (الميزانية) ولقياس النتائج (الرقابة) ، وثانياً يجب أن ترتب المحاسبة بالنسبة للوحدات التنظيمية حتى أدنى مستويات المسئولية بحيث تضمن المساءلة عن كل تفويض للسلطة من أعلى ، وثالثاً يجب أن يصور نظام المحاسبة بطريقة مباشرة العمليات تبعاً لتقسيم الميزانية • ولابد أن يكون نظام المحاسبة سديداً ومرتبياً وسهل الفهم حتى يمكن أن يستفيد منه المدير التنفيذي •

ويتفق المحاسبون بصفة عامة على أن هذه المتطلبات لا تتحقق الا في نظام محاسبة الاستحقاق متميزاً عن النظام النقدي • اذ أن النظام النقدي لا يعكس أبداً الموقف المالي بدقة لأنه متخلف دائماً بينما نظام الاستحقاق يمثل الوضع الحالي باستمرار • والفرق هو أن النظام النقدي لا يسجل العمليات الا عندما يسدد المبلغ فعلاً أو يصرف ، أما حساب الاستحقاق فيسجل العمليات في الوقت الذي تتم فيه حتى ولو لم تسلم النقود أو تدفع الا فيما بعد • ولما كانت بعض العقود الكبيرة تستنفد شهوراً حتى تتم فإن الفرق يعتبر فرقاً هاماً • فنظام الاستحقاق يمكن المدير من أن يعلم موقفه بدقة بالنسبة للالتزامات الحالية ، ولكن اذا التزم النظام النقدي بأن يقدم نفس البيانات فسوف تستخدم مجموعتان من سجلات المحاسبة • وكذلك فإن النظام السليم للمحاسبة يجعل من المستطاع اجراء محاسبة

التكاليف التي تعتبر كما لاحظنا من قبل أداة رئيسية للرقابة الإدارية .
فمحاسبة التكاليف في الصناعة هي أساس تحديد الأسعار ومعرفة مقدرة
الشركة على التسابق مع منافسيها . وهي كذلك أساس توزيع التكاليف
بين مختلف الأنشطة بحيث يمكن مقارنة التكاليف بالأرباح . ومثل هذه
الاجراءات تحتاج اليها الحكومة بنفس الدرجة حتى يمكن قياس الفاعلية
وتقديم تقارير وافية الى رئيس الجمهورية والى الكونجرس والشعب .

ولقد كان الوضع في الحكومة الفيدرالية حتى سنة ١٩٤٩ أبعد من
أن يحقق كل متطلبات النظام المحاسبي السليم ، فلم تكن هناك خطة
محاسبية رسمية للحكومة الفيدرالية بأكملها ، ولم يكن هناك شخص
مسئول عن القيام بتطوير مثل هذه الخطة (ولو أنه كان هناك بعض جهود
هتطوعة) ، ولم يوجد من يملك السلطة في وضع مثل هذه الخطة أو الالتزام
بإتباعها عندما توضع . وفوق ذلك لم يوجد سند قانوني لنظام محاسبي
مكتمل ولم يعين مدير محاسبة يدير المناشط المحاسبية في الحكومة التي
يتزايد التعقيد فيها . وخلال ثمانية وعشرين عاما كانت بعض نظم المحاسبة
تضعضع الأجهزة التنفيذية ذاتها والبعض الآخر تضعضع وزارة الخزانة ، ويهتم
بها جميعا ديوان المحاسبة وهو هيئة مستقلة مسئولة أساسا عن المراجعة .

ولمما يتعلق بالمراجعة فالبلد الأساسي الذي تستند اليه هو استقلال
المراجع . فالمراجعة المنفصلة التي يقوم بها جهاز مستقل عن الإدارة هي حجر
الزاوية في الرقابة المالية لكل من المدير ولئن يسأل أمامهم . فالكونجرس
- شأنه شأن اصحاب المشروعات الخاص - يعتمد على المراجعة للتحقق من
صحة التقارير المالية التي تقدمها الإدارة والمعلومات الأساسية عن الانجاز ،
ولضمان القانونية والفاعلية في العمليات . وعلى ذلك يكون من الحكمة أن
ينظر ديوان المحاسبة الى الكونجرس على أنه رياسته (١) .

وأخيرا فانه لا ينبغي الجمع بين المحاسبة والمراجعة في جهاز واحد .
فالمحاسبة باعتبارها أداة لاغنى للإدارة عنها ينبغي أن تكون تحت إشرافها .
ولذلك فقد وقع خطأ أساسي عندما وضعت قانون الميزانية والمحاسبة
لسنة ١٩٢١ السلطة عن كل من الوظيفتين في ديوان المحاسبة . ففي ظل
النظام الذي ساد منذ سنة ١٩٢١ الى سنة ١٩٤٨ لم تقتصر سلطة ديوان
المحاسبة على وظيفة المراجعة فحسب بل انها شملت جميع عمليات المحاسبة
الإدارية كذلك . واشتركت في ذلك وزارة الخزانة في حدود المحاسبة

(١) راجع الفصل السادس للاطلاع على مناقشة ديوان المحاسبة العامة من وجهة نظر
الإدارة الرئاسية .

لأغراض التقرير ولكن السلطة الحقيقية كانت في يد المحاسب العام الذي يعينه رئيس الجمهورية بموافقة الكونجرس لمدة خمسة عشر عاما ، ثم لا يستطيع اذا أراد أن يعزله بعد ذلك كما أنه يقفم قساريه مباشرة الى الكونجرس .

وقد نتج عن هذا الاستقلال - بالإضافة الى الجمع بين وظيفتي المحاسبة والمراجعة في جهاز واحد - نزاع مستمر بين رؤساء المصالح والهيئات والمحاسب العام على السياسة الادارية والرقابة التي هي رغم كل شيء وظائف تنفيذية ؛ اذ فرض ديوان المحاسبة نظام اشتراطات محاسبية شديدا على الهيئات ، واشترط سجلات محاسبية مفصلة كررت في أغلب الأحوال سجلات الأجهزة وأجرت مراجعات دقيقة لصرفيات الأجهزة مما أدى الى ارسال ملايين من « فواتير » الصرف من الميدان الى واشنطن مع ما ينتج عن ذلك من تأخير وتعقيد في الاجراءات فوق ما يتصور .

وكان على المديرين تحت هذه الظروف أن يتفاوضوا مع ديوان المحاسبة قبل القيام بأي عمل كبير يتطلب اتفاق اعتمادات بطريقة معينة ، كما كان عليهم أن يقدموا تفسيراتهم الى الديوان عن أي قانون يدخل في الموضوع (ولو أنه في مجالات أخرى يقوم المدعي العام بتفسير القوانين) . ويكون عليهم إذن أن يؤدوا أعمالهم بالكيفية التي يحدها ديوان المحاسبة . وهذه المتطلبات تضع قيودا على التفاوض وتسبب تأخيرات لانهاية لها وتجعل رئيس ديوان المحاسبة ، وهو يعتبر من المتخصصين بالمفهوم الضيق لهذا اللفظ يصطلح أحيانا برسم خطوط السياسة العريضة وكثير من المديرين في الحكومة الفيدرالية قد قاس نجاحه بعدد مرات قبول ديوان المحاسبة لوجهة نظره والرجل الذي يستطيع بطريقة ما أن يتعامل بلباقة ونجاح مع ديوان ينظر اليه زملاؤه على أنه يملك نوعا خاصا من الموهبة تكاد قيمتها لا تقدر (٢) -

الإصلاح المحاسبي :

أصبح الموقف بالنسبة لديوان المحاسبة كما لاحظنا في فصل سابق لا يمكن تحمله ، وأصبحت هذه الهيئة موضوع دراسة دقيقة من لجنة براونلو

(٢) راجع على سبيل المثال كتاب « هارفي ماسفيلد » المحاسب العام (نيويورك - كونيكتوت ١٩٦٢) : تقرير لجنة الرئيس عن الإدارة الرئيسية والدراسات الخاصة المرتقة به (واشنطن ١٩٦٧) القسم المعنون « ديوان المحاسبة » ، جون ماك ديولميد « إعادة تنظيم ديوان المحاسبة » مجلة العلوم السياسية الأمريكية المجلد ٢١ (يونيو ١٩٦٧) ص ٥٠٨ - ٥١٦ .

ولجنة هوثر الأولى (٣) . وفقدت توصيات كثيرة ثم روجعت في ضوء الاعتراضات التي قدمت عليها وأعيد تقديمها . وقد وافق الكونجرس على بعض هذه التوصيات بينما وافق ديوان المحاسبة مختاراً وغيره من الهيئات المعنية على تطبيق بعض التوصيات الأخرى . ثم صدر قانون اجراءات الميزانية والمحاسبة الصادر في سنة ١٩٥٠ ليحل محل قانون سنة ١٩٢١ واعتبر البرنامج المشترك لتحسين المحاسبة في الحكومة الفيدرالية خطوة الى الامام . وهذا البرنامج ذاته الذي أدخل في سنة ١٩٤٧ الذي يعتبر اتفاقاً اختيارياً بين ديوان المحاسبة ووزارة الخزانة وادارة الميزانية قد أدى الى تقدم بطيء ، ولكنه تقسّم حقيقى في اجراءات المحاسبة الأساسية في مختلف الأجهزة المعنية .

ومن بين الانجازات الأخرى أنه أعيد تقدير المتطلبات المحاسبية الأساسية والضوابط والعمليات في كل من وزارة الخزانة وديوان المحاسبة من وجهة نظر المدير التنفيذي . ودعمت الأقسام المالية في الوزارات والهيئات ومعنى هذا إعادة تشكيل نظام المحاسبة ليتقابل مع حاجات كل جهاز ولتشجيع الأجهزة على المبادرة وتحمل المسئولية . كما عمل البرنامج المشترك على لامركزية المحاسبة في داخل الأجهزة المنفصلة واستخدام نظام محاسبة الاستحقاق في بعض الحالات وطور اجراءات محاسبة التكاليف حيثما كان ذلك ملائماً وأجرى التكامل بينها وبين حساب الاعتمادات .

وقد أدخل مبدأ الاستحقاق في المحاسبة فعلاً في أجهزة عديدة بما في ذلك وزارة الدفاع ولجنة الطاقة الذرية عندما حتمت ادارة الميزانية في سنة ١٩٥٦ على الأجهزة الفيدرالية أن تضع جدول توقيت محدد للتحويل الى هذا النظام ولتطبيق طرق محاسبة التكاليف كذلك . كما أن ادارة الميزانية في نفس الوقت - متشعبة مع توصيات لجنة هوثر الثانية - بدأت في انشاء مكتب للمحاسبة داخل تنظيمها ، ولكن لما كانت كل هذه الابتكارات يعتمد الواحد منها على الآخر فقد أجل وضع الشكل النهائي لتنظيم الادارة ذاتها انتظاراً للتغير في الوزارات والأجهزة . ولكن مهما تكن التحسينات التي انتهجت فقد كانت آثارها بطيئة ، كما إن تشتت سلطة المحاسبة داخل وزارة الخزانة ذاتها وبين هذا الجهاز والأجهزة المنفذة مازال مشكلة أمام الإدارى .

التوريدات :

تشمل وظيفة التوريدات المشتريات والمواصفات وإدارة النقل وتحديد الممتلكات والتخزين والصرف واستخدام المواد . وسوف نتأقش هنا بعض هذه الموضوعات وخاصة تلك التى تهتم بالمشكلة الثلاثية المترابطة عن الشراء والتخزين والفائض ومسألة إدارة ممتلكات الدولة التى تعتبر فى الحكومة الفيدرالية مشكلة كبيرة الحجم .

ومجموع اتفاق الحكومة الفيدرالية الكلى فى شراء المواد والمعدات لآيزيد عليه الا مدفوعاتها لخدمات الأفراد . المرتبات والأجور ومصاريف المشورة وما يشبه ذلك . وفى سنة ١٩٥٤ بلغت نتيجة نشاط التوريدات المتجمع ما يصل الى ١٥٥ بليون دولار من المهام ، موزعة على جميع أنحاء العالم ولايشمل هذا قيمة الأراضى الأميرية وفائض المحصولات الزراعية والخزون من المواد الاستراتيجية(١) . كما قدرت قيمة موجودات المخازن من هذا المجموع بما قيمته ٦٦ بليون دولار ، وهو رقم يزد ضعفين ونصف ضعف عن رقم ١٩٤٨ عندما قامت لجنة هوغر الأولى بأجراء دراساتها . وقدرت النفقات الكلية للتخزين بنحو ٣٥ بلايين دولار ؛ اذ كان من المستحيل تقدير قيمتها بدقة (منها ٢٩ بليون دولار تتحملها وزارة الدفاع) . وهذا الرقم تخطى مجموع الميزانية الفيدرالية لسنة ١٩٣٠ ولكنه بلغ نحو ١/٥ فى المائة من الميزانية الفيدرالية لسنة ١٩٥٤ (٢) .

وبالإضافة الى ضخامة مشكلة التوريدات فى الحكومة فان هناك أيضا التعقيدات الناشئة عن التنوع.فالحكومة الفيدرالية تشتري كل نوع من بنود التوريدات المدنية وكثير غيرها للأغراض الحربية . وحتى فى مستوى المدينة كما أشارت الى ذلك مجلة « النيويورك » مرة فان مشتريات مدينة نيويورك فى احدى السنين شملت بنودا وصلت من التنوع درجة شملت شراء ٢٠٠ وطل من قشر شجر الكريز بسعر ٩/١ سنتات للطل ، ٧٤٠٠ طن من التراب غير العضوى بسعر ٣٩ دولار للطن من بين بنود مختلفة مجموعها ١٣٥٠٠٠ نوع(٣) .

(١) لجنة تنظيم الجواز التنفيدى فى الحكومة - تقرير شعبة البحث عن استغلال

الاستودعات (واشنطن ١٩٥٥) .

(٥) المرجع السابق ص ٨ .

(٦) النيويوركر سبند (ديسمبر سنة ١٩٣٧) ص ٢٥ - ٣٦ أريد نشرها فى عرض ميسود فى كتاب الإدارة : فن وعلم التنظيم والإدارة البرت لبيافسكى (نيويورك ١٩٤٩)

ص ٤٧٣ - ٤٧٤ .

ومن وجهة نظر مدير أى برنامج تنفيذى فإنه اذا لم تنفذ وظيفة التوريدات على نحو سليم فإنها تؤدي الى تدهور فى كفاية كل أنواع الأعمال تقريبا . فلو كان مهندس اصلاح الاراضى يحتاج الى توريين كهربى لاكمال خزان ولم يصل اليه فى الوقت المحدد لادى ذلك الى تعطيل خمسمائة عامل . او اذا كان مطلوبا من رئيس برنامج تنفيذى أن تجرى جميع مشروعاته عن طريق جهاز مركزى ثم وجد أن شراء أبسط الأشياء ؛ مثل ورق الكربون ، وأقلام الرصاص ، يستغرق وقتا طويلا جدا فإن آثار ما ينتج عن ذلك من اخفاق يحس به كل فرد فى المكتب ، حتى ان رئيس الادارة يجسد ما يفريه على استئجار طبيب نفسانى يرعى الموظفين لأنه يبدو له أنه لا أمل فى اصلاح جهاز التوريدات . او اذا اتخذنا الموقف العكسى ولم يوجد جهاز توريد مركزى واضطر المدير أن يشتري من السوق المفتوحة حيث لا يستطيع الحصول على خصم عن الكميات الكبيرة التى يحصل عليه جهاز التوريدات المركزى فإنه يتعرض لنقد لجنة الاعتمادات بالكونجرس عندما يتقدم اليها بسبب شرائه بعض اصناف بسعر أعلى عما اشترى به غيره .

وهناك أيضا هذه المسألة « فهل يتحتم على تطبيقا للقانون أن أقبل أدنى العطاءات على الإطلاق ، أم ان أقبل عطاء يوفر ما أحتاج اليه تماما ؟ » . ومسألة أخرى هى « الا أقيم وزنا للتعامل فى الشراء مع مورد يقدم لى خدمة ممتازة بدلا من التنقل بين موردين مختلفين قد لا يبالون بالعناية بخدمتي ؟ » . وعلى ذلك فإن موضوع المفاضلة بين المركزية واللامركزية فى وظيفة التوريدات يتصف بالعمومية فى آثاره على التنظيم كما هو الشأن فى شئون الأفراد والمحاسبة .

وقد وجدت لجنة هوفر الأولى عند دراستها لموضوع ادارة التوريدات فى الحكومة الفيدرالية سنة ١٩٤٨ عددا من الأخطاء . ومن بين الأخطاء الأساسية أن عملية التوريدات لم تعتبر من المسئوليات التنفيذية الهامة ، ومن ثم فقد أهملت . وكان وضع ادارة التوريدات الفيدرالية فى وزارة الخزانة وضعاً غير سليم اذ كان ينقصها فيه السلطة والتسهيلات التى تمكنها من النهوض بعملها على وجه سليم . ولم تدرك الحاجة الى الموظفين المهرة وتعقدت العملية بسبب كثرة القوانين واللوائح التى أحاطت بها مع عدم وجود تخطيط مسبق . ورغم ضخامة الأعمال الورقية فلم يكن هناك أى اعداد لحساب تكاليف دقيقة ، كما كان تحت يد كل جهاز مخزون زائد من التوريدات .

وقد أبرز هذا الموقف أمام لجنة هوفر الحاجة الى مزيد من المركزية

والسلطة في إدارة التوريدات . ولما كانت مناشط التوريدات تتصل بجميع الوزارات فقد توصلت اللجنة الى أنه لا يوجد الا مكان واحد في الجهاز التنفيذي ينبغي أن يخول هذه السلطة : « وهو رئيس الجمهورية وفق التوجيه السليم من الهيئة التشريعية بالطبع » (٧) وقالت اللجنة انه فيما يتعلق بالخدمات الداخلية في الحكومة ينبغي أن تقوم ادارة للخدمات العامة تكون مسئولة عن التوريدات وادارة السجلات وادارة وصيانة المباني العامة والعلاقات بهيئات فيديرالية معينة مثل معهد سميتونيان . وعلى ذلك أوصت اللجنة بأن تُلغى ادارة التوريدات الفيدرالية التابعة لوزارة الخزانة وتنشأ بدلا منها ادارة جديدة للتوريدات الفيدرالية في ادارة الخدمة العامة ينهض بعملها أفراد ذوو خبرة تمنح لهم سلطة مناسبة لتشكيل قيادة قادرة ، على أن تهيم للجهاز التنفيذي تنظيما ذا كفاية عالية ينهض بوظيفة التوريدات . ولتحقيق هذه الغاية أيضا ينبغي أن يصدر تشريع يزيل الاختلاط بين القوانين الحالية ، ويوضح الكتب التي تضع القيود وتحوي في أغلب الأحوال قرارات متضاربة ، كما توفر المبادئ الأساسية لنظام توريدات فعال .

وعند هذه النقطة واجهت لجنة هوفر موضوع المركزية بطريقة مباشرة . فإلى أي مدى يساعد تركيز وظيفة التوريدات الادارة الفعالة ، من وجهة نظر رئاسة الحكومة ، ومن وجهة نظر مدير برنامج تنفيذي ؟ وتبين التجربة أن المفالة في المركزية وفي تركيز السلطة في مكان واحد تجعل الأفراد بصفة عامة يتصرفون بالبيروقراطية ، بمعنى أنهم ينغمسون في الرسميات والأعمال الورقية بصرف النظر عن الأهداف العملية المطلوبة كما يصبحون فضوليين وربما ينزعون الى القسوة في اتجاهاتهم ويسرهم أن تتاح لهم فرصة اغضاب الرؤساء المشغولين بما يبدو لهم كأنه تأخير لا مبرر له ، مرجعه الى التحوط . والسرعة والرونة من وجهة نظر رئيس المصلحة قد تؤديان في النهاية الى أن توفرنا على دافع الضرائب قدرا أوفى من المال مما توفره عملية مراجعة وإعادة مراجعة الطلبات لضمان القانونية والإعلان عن العطشات وملاءمة استمارات لاعند لها من خمس صور ثم اتخاذ إجراءات فيها في سلسلة من الأقسام المختلفة في جهاز التوريدات المركزي .

وقد كانت لجنة هوفر الأولى مدركة تماما لهذا الخطر عندما علقت بمايلي :

(٧) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذي في الحكومة - ادارة الخدمات العامة أنشطة التوريدات (واشنطن ١٩٤٩) ص ١ .

« لاشك أن بعض خدمات الإدارة الداخلية يجب أن تؤدي مركزيا حتى يتجنب الإسراف . ومن ناحية أخرى فكثيرا ما تحدث مغالاة في المركزية . وفي جهاز يقوم بنشاط ضخم مثل الحكومة الفيدرالية قد لا تؤدي المغالاة في المركزية إلا إلى الازدحام والتعقيد الإداري وعدم الفاعلية . فمثلا إذا كان على جهاز فرد أن يشتري معدات لعمل على درجة كبيرة من التخصص لاستعماله الخاص فانه من الأفضل والأكفا له أن يقوم بوضع المواصفات والمفاوضة في عقود الشراء والتفتيش على البضائع الموردة (٨) .

ومن المتوقع أن يتفق كل من له خبرة عملية في إدارة الأعمال أو في الإدارة العامة على أن هذه نظرة واقعية إلى الموقف . ولكن كيف نضمن تحقيق الأهداف المنطقية عند مآثر لجنة هوفر في جزء آخر من تقريرها أن تخول مدير الخدمات العامة بالإشراف العام على عملية التوريدات وكذلك بوظائف أخرى كبيرة ؟ وقد أجابت اللجنة على هذا الموضوع بما يلي :

« ينبغي أن تخول إدارة الخدمات العامة السلطة بناء على توجيه رئيس الجمهورية بوضع الإجراءات التي تحكم سير هذه المناشط بواسطة وزارات وهيئات الأداة التنفيذية . كما ينبغي عليها كذلك أن تفوض إلى أبعد حد ممكن السلطة في ممارسة هذه الوظائف إلى الوزارات والهيئات » (٩) .

ولكن كيف يمكن تطبيق هذا النظام عمليا ؟ ليس من الممكن أن يتكرر تاريخ ديوان المحاسبة العامة في الإصرار على الرقابة الشديدة ؟ إلا يمكن أن يأخذ مدير الخدمات العامة في الاعتقاد بأنه حتى يستطيع أن يتحمل مسئولية حقيقية ينبغي له أن يراقب أعمال الأجهزة بنفس الدقة التي مارس بها المحاسب العام الرقابة لمدة طويلة ؟ فهذا هو اتجاه الإنسان . وقد كان هدف لجنة هوفر هو مركزية السياسة ولا مركزية الإدارة ، ولكن الفاصل بين هذين الاتجاهين فاصل ضيق إذ يبدو أن المركزية اتجاه طبيعي يستخدمه بصفة عامة من يملك السلطة .

ومع ذلك فهناك حاجة شديدة إلى التوصل إلى حل لذلك أنشئت إدارة الخدمات العامة في سنة ١٩٤٩ ونقلت إليها وظائف إدارة التوريدات الفيدرالية من وزارة الخزانة وبعض من وظائف هيئة الأشغال الفيدرالية السابقة فيما يتصل بالمباني العامة وكذلك هيئة المحفوظات القومية وإدارة أصول الحرب بالإضافة إلى عدد من الوظائف الصغرى رثى تجميعها . ومسئوليات إدارة الخدمات العامة في تشكيلها الحالي هي التوريدات وتموين

(٨) المرجع السابق ص ٢ .

(٩) المرجع السابق ص ٢ .

[illegible]

الطوارئ والمباني العامة والنقل والمرافق العامة والمحفوظات والسجلات القومية. وتشمل مناقشـت التـوريدات تشـغيل اثني عشر مستودعا وعشرة مكاتب اقليمية . وتبين الخريطة المرافقة مدى تعقد هذا التشكيل . وحدى الوظائف الهامة لإدارة الخدمات العامة في نظر المدير التنفيذي هي حصر متطلبات التشكيل التنفيذي لمختلف الوزارات والهيئات ومساعدتها على انتـهاج إجراءات قياسية في عمليات التوريدات (١٠) . ومن سوء الحظ أن إدارة الخدمات العامة لم تعمل كما كان متوقفا لها لأسباب : أولا أن عبء عملها عبء ضخم يستهلك كل الوقت والبراعة التي يمكن أن تحشد لأدائه ، وثانيا أن التشريع الذي أنشأها استثنى كثيرا من الهيئات بما فيها وزارة الدفاع من بعض أو كل اختصاصات الإدارة وفق ما يرى رؤساؤها أو رئيس الجمهورية . ونتج عن ذلك أنه عندما أخذت لجنة هوفر الثانية تنظر في الموضوع وجدت أنه لم يظهر في الموقف تحسن يذكر عما كان عليه في سنة ١٩٤٩ كما أنه أصبح أسوأ من بعض النواحي ، لأن الحكومة الفيدرالية بأكملها قد اتسعت كثيرا عما كانت عليه منذ خمس سنوات فقط . فقيما يتعلق بالمشتريات مثلا رفضت إدارة قدامى المحاربين التي تختص بنحو ٧٣ في المائة من مجموع المشتريات الغذائية في الحكومة الفيدرالية (أكثر من ٥١ بليون دولار سنويا) أن تنطوي تحت برنامج إدارة الخدمات العامة مما حرم هيئات الحكومة الأخرى من الحصول على خصم على مشترياتها لصفر حجمها شبيه بالخصم الذي تحصل عليه إدارة المحاربين بسبب ضخامة مشترياتها. وذكرت لجنة هوفر الثانية أنه لو أن كل هذه المشتريات ركزت لأمكن تحقيق وفر قيمته ١٢ مليون دولار سنويا على الأقل (١١) .

وتقوم وزارة الدفاع بمشتري معظم الأغذية في الحكومة بالطبع وهنا وجدت لجنة هوفر افتقارا إلى عمل الفريق في داخل هذا الجهاز نفسه . مثال ذلك أنه في سنة ١٩٥١ شحن الجيش بالسفن ٨٠٧٠٠٠ رطل من الطماطم من كاليفورنيا إلى نيويورك ، وفي نفس الوقت شحنت البحرية بالسفن كذلك ٧٧٥٠٠٠ رطل من الطماطم من الساحل الشرقي إلى كاليفورنيا ونتيجة هذا بالنسبة لوزارة الدفاع ، كأنه نقل ٢٠ حمل عربية من الطماطم بطريق

(١٠) راجع الفصل السادس للاطلاع على مناقشة إدارة الخدمات العامة من وجهة نظر الإدارة العليا في الحكومة .

(١١) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذي في الحكومة - القضاء والكساء (واشنطن ١٩٥٥)

البحر من ساكرامنتو الى سسان فرنسكو عن طريق نيويورك(١٢) .
وتنشأ صعوبة أخرى في مشتريات الحكومة من واقع الحال في أن
الكثير من المواصفات الحكومية تختلف عن المعايير والاستخدام في الصناعة،
وكذلك فإن الحكومة تجد مشقة في أن تشتري من منتجين مختلفين من
القطاع الخاص منتجات متطابقة لا يتوافر لها اسم مميز ورقم مشترك . ومع
ذلك فإنه يجري بعض التقدم في هذا الشأن إذ بدأت إدارة الخدمات العامة
في استخدام معايير الصناعة وكلفت مؤسستين خاصتين في سنة ١٩٥٤
بمراجعة المواصفات الفيدرالية وتقديم التوصيات التي تجعلها تتماشى مع
المنتج في الصناعة(١٣) .

وعندما درست لجنة هوفر الثانية الفائض في المخازن الحكومية وجدت
تكدسا ضخما قالت عنه انه لم يكن ليشتري مطلقا اذا كان في الحكومة نظام
حصر مبوب سليم ثم ذكرت اللجنة انه اذا أمكن ادخال مثل هذا النظام فإنه
يوفر ما قيمته بين ١٠ بلايين ، ٢٥ بليون دولار من التوريدات الموجودة
بالمخازن(١٤) . وصعوبة أخرى هي مايلو من احجام أحد الأجهزة الحكومية
عن شراء الفائض الذي لا يحتاج اليه جهاز آخر . وتعتبر الممتلكات الحكومية
زائدة ، اذا كان الجهاز الذي يملكها لم يعد في حاجة اليها وتصبح فائضة
اذا أخطرت الأجهزة الأخرى بتوافرها ولم تكن أي منها في حاجة اليها .
وتنشأ في هذه النقطة مشكلة التخلص من الفائض وقد وجدت لجنة هوفر أن
سعر التخلص من الممتلكات الفائضة تراوح بين ٥ ، ٧ في المائة في المتوسط
من سعر كلفة الشراء على الحكومة في أول الأمر(١٥) .

وعن وسائل التخزين ذاتها وجدت اللجنة أن الحكومة تستخدم كل
أنواعها بما في ذلك السفن المحصنة ضد العثة لتخزين الغلال والتخزين
المكيف لأدوات المكنات والكهوف المبردة وحتى الاكواخ الجليدية . ويصل
مجموع حجم أماكن التخزين الذي تشغله الحكومة ما يصل الى ضعف مساحة
جزيرة مانهاتن (نحو ١٠٤ بليون قدم مربعة) مع أن موظفي اللجنة ألقوا
نحو ١٠٠ مليون قدم مربعة من التخزين لم تكن مذكورة في السجلات
المتحركة لوزارة الدفاع .

(١٢) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذي في الحكومة - تقرير شعبة البحث عن القلاء والكساد
(واشنطن ١٩٥٥) ص ٦٧ - ٦٨ .

(١٣) تصريح ووجر جاي رئيس اتحاد المساعدين الأمريكي في نيويورك ليمس عدد ١٣
أكتوبر سنة ١٩٥٤ .

(١٤) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذي في الحكومة - الممتلكات الفائضة (واشنطن ١٩٥٥) .

(١٥) المرجع السابق .

وتقدمت لجنة هوغر بعدد من التوصيات لمعالجة المشكلات الثلاثية للشراء والتخزين والفائض شملت النواحي الفنية للموضوع مضافا إليها احكام تقدير الاحتياجات والتعليمات في وزارة الدفاع وإيجاد علاقة عمل أوثق بين الوزارة وإدارة الخدمات العامة وتعاون أشد بين الإدارات الحربية ذاتها في استخدام الفائض وتوفير أفراد أفضل تأهيلا وتدريباً لإدارة الخدمات العامة وإدخال مزيد من الأجهزة المدنية تحت رقابة هذه الإدارة وإجراءات أفضل في منح المواد الفائضة إلى المؤسسات الخيرية والتعليمية والتخلص من وسائل تخزين الفائض والزائد عن الحاجة كلما أمكن وتخويل الكونجرس لإدارة الخدمات العامة المزيد من السلطة والاعتمادات .

كما كان لما توصلت إليه لجنة هوغر الثانية في مجال إدارة العقارات نفس الأهمية . ففي سنة ١٩٥٤ مثلا كانت الحكومة الفيدرالية تملك ٤٧٢ مليون فدان من الأراضي في الولايات المتحدة أو ربع مجموع مساحة الأرض الكلية . كما كانت تملك ٢٥ بليون قدم مربعة من أراضي البناء وهو ما يعادل المساحة المؤجرة لعمارة الأمير ستيت ١٢٥٠ مرة وبالإضافة إلى ذلك كانت تدفع إيجارا لملك الأراضي عن ملايين الأفدنة وملايين الأقدام المربعة عن أماكن المكاتب . كما تملك الحكومة الفيدرالية وتدير مصانع وورشاً كبيرة وصغيرة تشمل الكثير من أنواع المنتجات المتنوعة في أكثر من ٦٠٠٠٠ موقع مختلف تصل تكاليفها الكلية الأصلية ما يزيد على ٤٤٦ بليون دولار ، وبلغت التكاليف الكلية السنوية لإدارة هذه الممتلكات أكثر من ٧ بلايين دولار . كما أن عملية اقتناء الأرض كانت تتزايد باستمرار وقد عبرت عن ذلك لجنة هوغر بما يلي :

تتصف عملية إدارة العقارات الهائلة بعدم الكفاية كلية ، إذ لا توجد رقابة مركزية أو سياسات لإدارتها تشمل الحكومة جميعها . ولم تحتفظ الحكومة مطلقاً ببيان مستمر عن متحصلاتها والتزاماتها من العقارات . كما أهملت توفير معايير عمل لأغلب وظائف إدارة هذه الممتلكات . وفشلت في أن تدرك الأهمية بالنسبة للاقتصاد القومي جميعه في أن تعيد الحكومة إلى سجلات الضرائب بأسرع ما يمكن كل العقارات التي لا يوجد مبرر كاف لاحتفاظها بها (١٦) .

ومن المصاعب التي يتعرض لها مدير الخدمات العامة هي أنه بالرغم مما يتحمله من مسئولية كبيرة عن إدارة العقارات الحكومية فإن سلطاته

(١٦) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذي في الحكومة ، تقرير شعبة البحث عن إدارة العقارات (واشنطن ١٩٥٥) .

في النهوض بهذه المسئولية غير واضحة ومشتملة • وقالت لجنة هوفر ان الإدارة الفعالة للمعارات تتطلب إدارة منظمة محددة وسجلات دقيقة عن كل موقع وعنوان وكذلك نظام محاسبي يبنى على أساس الكمية والقيمة النقدية الحقيقية يشمل الاستهلاك وقائمة شاملة تشمل كل التعديلات والاستثناء العاجل عن الفائض ومسئولية محددة للقيام بهذه الوظائف (١٧) • وقد وضعت توصيات اللجنة لتحقيق هذه الأهداف •

مراجع مختارة

- Bartelt, E., F., *Accounting Procedures in the United States Government* (Chicago, 1940).
- Bordner, H.W., "The Development of Army Accounting," *Public Administration Review*, Vol. IX (Spring, 1949).
- Chatters, Carl H., *Accounting for Small Cities* (Chicago, 1933).
- , and Irving Tenner, *Municipal and Governmental Accounting* (2d ed., New York, 1947).
- Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, *Budget and Accounting* (Washington, D.C., 1955).
- , *Task Force Report on Budget and Accounting* (Washington, D. C., 1955).
- Gary, T.J., T.H. Noble, and A.R. Golze, "Improvements in Federal Accounting" *Public Administration Review*, Vol. X (Autumn, 1950).
- Harris, Walter O., *Institutional Cost Accounting* (Chicago, 1944).
- McDiarmid, John, "Reorganization of the General Accounting Office," *American Political Science Review*, Vol. XXXI (June, 1937).
- Mansfield, Harvey C., *The Comptroller General* (New Haven, Conn., 1930).
- Mikesell, Rufus M., *Governmental Accounting* (Chicago, 1951).
- Morey, Lloyd, and O.W. Diehl, *Municipal Accounting: Principles and Procedures* (New York, 1942).
- , and R.P. Hackett, *Fundamentals of Government Accounting* (New York, 1951).

- Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, *Depot Utilization, Warehousing and Storage* (Washington, D.C., 1955).
- , *Food and Clothing* (Washington, D.C., 1955).
- , *Real Property Management* (Washington, D. C., 1955).
- , *Subcommittee Report on Depot Utilization* (Washington, D.C., 1955).
- , *Surplus Property* (Washington, D.C., 1955).
- , *Task Force Report on Food and Clothing* (Washington, D.C., 1955).
- , *Task Force Report on Real Property Management* (Washington D.C., 1955).
- , *Task Force Report on Surplus Property* (Washington, D.C., 1955).
- Council of State Government, *Purchasing by the States* (Chicago, 1947).
- Forbes, Russell, *Government Purchasing* (New York, 1929).
- , *Purchasing for Small Cities* (Chicago, 1951).
- James, Herman G., *The Protection of the Public Interest in Public Contracts* (Chicago, 1946).
- Michigan Joint Legislative Committee on Reorganization of State Government, *The Purchasing Division of the Department of Administration* (Lansing, Mich., 1951).
- Millett, John D., "The Direction of Supply Activities in the War Department: An Administrative Survey," *American Political Science Review*, Vol. XXXVIII (April-June, 1944).

الجزء الخامس
الأفراد

إدارة الأفراد

تعتبر إدارة الأفراد الوسيلة التي ينشط بها التنظيم لتحقيق أهدافه ، لأنها تهتم بالكائنات الانسانية وطريقة اثارتها • وهى موضوع حركى « ديناميكى » أفردنا له دراسة خاصة فى هذا المكان لأن إدارة الأفراد - شأنها شأن الإدارة المالية - وظيفة هامة تتدخل جميع عمليات الإدارة • ويبحث الفصل الأول من هذا الجزء فى طبيعة مجال إدارة الأفراد والتحديات التي تتعرض لها ، كما يبحث الفصل الثانى بعض المشكلات الكبرى فى هذا المجال ، ويناقش الفصل الثالث وظيفة التدريب فى الخدمة الحكومية ، ويعرض الفصل الأخير الخدمة العامة كمستقبل وظيفى - فى كثير من البلاد - كآرفاع أنواع المستقبل الذى يرنو اليه الرجل الذكى أو المرأة الذكية • وتشمل إدارة الأفراد بمعناها الدقيق الاجراءات الادارية التي تتبع فى تعيين الموظفين ومعاملتهم فى علاقتهم الوظيفية واحلال غيرهم محلهم • وينظر الى إدارة الأفراد عادة على أنها وظيفة مشورة ، وهى فى الواقع كذلك بمفهوم ضيق • ولكن بما أنه ليس هناك تنظيم يستطيع أن يعمل دون أفراد فانه من الأذق أن نقول ان إدارة الأفراد احدى المسئوليات الأساسية التي يتحملها الموظفون التنفيذيون • وان هدف قسم الأفراد هو مساعدة الموظفين التنفيذيين فى كل مستوى اشرافى على تحمل هذه المسئولية (١) • « فادارة الأفراد » كما ينص عليها أحد الأوامر التنفيذية لرئيس الجمهورية « هى مسئولية أساسية لكل من يخطط ويوجه أو يشرف على عمل ... الموظفين » (٢) •

وسوف نستبين من استعراض بعض أرقام قليلة حجم عنصر الأفراد فى الحكومة ؛ اذ بلغ مجموع العاملين سنة ١٩٥٦ فى جميع مستويات الحكومة

(١) حديث ولیم یلرسون السامد الإدارى لوزير الخزانة (المختص بالخدمات الادارية . وشئون الأفراد والشئون المالية) بعنوان « وظيفة الأفراد العامة » أمام جماعة الخدمة المدنية بواشنطن فى ١٢ أكتوبر سنة ١٩٥٦ .

(٢) امر تنفيذى رقم ١٨٩٣ نافذ اعتباراً من اول مايو سنة ١٩٤٧ .

في الولايات المتحدة ٧٧ ملايين شخص . وبلغ مجموع أجورهم الشهرية أكثر من ٢٥ بليون دولار . ووصل عدد الموظفين المدنيين في الحكومة الفيدرالية سنة ١٩٥٧ الى مايقرب من ٢٤ مليون شخص عمل نصفهم تقريباً كمدينين في الخدمات الحربية ، أو في وزارة الدفاع . ومن بين ما يزيد على ٣٥ ملايين شخص يعملون في خدمة الولايات والحكومات المحلية في سنة ١٩٥٦ نجد أن ٧٥ في المائة منهم عملوا في مستوى المقاطعة والبلديات والمستويات المحلية الأخرى . وما يقرب من نصفهم استخدّم في أنظمة مدارس الولاية والمدارس المحلية . وكان مجموع الأجور الشهرية في الولايات والمستوى المحلي يزيد على ١٥ بليون دولار ، أو نحو ١٩ بليون دولار في السنة . وكان مجموع الأجور الكلية في الولايات المتحصلة ٣٠ بليون دولار في السنة ، وهي زيادة بلغت ١٢ بليون دولار في سنة ١٩٦٠ .

تطور ادارة الأفراد في الخدمة العامة :

يبدأ تاريخ ادارة الأفراد في الخدمة العامة في الولايات المتحدة في الوقت الذي أصبحت فيه الحكومات المحلية وحكومات المستعمرات كبيرة بحيث تحتاج الى خدمات عدد كبير من العاملين الأجورين . وعندما انشئت الحكومة القومية في ظل دستور ١٧٨٩ أوجد الرئيس واشنطن نظاماً للجدارة ، ولكن تأثير الأحزاب السياسية على الإدارة جعل من المستحيل استمرار هذه الخطة ثم أعقب ذلك فترة طويلة كان فيها تغيير الإدارة في البيت الأبيض يعنى تغييراً كبيراً في الموظفين العموميين يتلوه الارتباك وانخفاض في الروح المعنوية وتدهور في كفاءة الأداء . وكذلك تكرر نفس هذا النظام في مستوى الولاية والمستوى المحلي . وحاول الكونجرس مرات عديدة مدفوعاً بأحداث الإصلاح أن يعيد اقامة نظام الجدارة ولكن دون نجاح . ويعتبر الكونجرس مسئولاً عن هذا الفشل في حالة واحدة على الأقل لأنه رفض أن يساعد الحركة بالاعتمادات الكافية .

وأثار موضوع الإصلاح اهتمام الأمة جمعاء عندما أنشئت جماعة اصلاح الخدمة المدنية القومية في سنة ١٨٧٩ وبعد مضي سنتين على ذلك تبلور الشعور العام تماماً بسبب اغتيال الرئيس جارفيلد بيد أحد اليائسين من طلاب الوظائف . وأرخ صدور قانون بندلتون في سنة ١٨٨٣ ما يمكن أن يطلق عليه بدء قيام ادارة الأفراد في الحكومة الفيدرالية بطريقة رسمية . وكان صدور هذا القانون حافزاً على الأخذ في انشاء لجان الخدمة المدنية وأنظمة الجدارة ، ولم يقتصر ذلك على الحكومة الفيدرالية فحسب ، بل شمل حكومات الولايات والحكومات المحلية كذلك . ولم تات سنة ١٩٣٠

حتى كان الكونجرس قد أصدر قوانين الاجازات المرضية والسنوية وحرم فصل موظفي الحكومة الفيدرالية الا استنادا الى اتهامات مكتوبة تتاح بعدها فرصة الاجابة عنها ، وأصدر قانون تعويضات العاملين الذي تناول الاصابات او الوفاة التي تحدث أثناء الخدمة العامة وأوجد نظاما للاحالة على المعاش ولترتيب الوظائف في تسلسل متدرج بناء على مقارنة الصعوبة والمسئولية . ثم حدث بعد ذلك أن ركز النشاط على مجال سياسة الأفراد خلال الثلاثينيات . فاصبحت جمعية الخدمة المدنية للولايات المتحدة وكندا التي أنشئت في سنة ١٩٠٦ كمنظمة مهنية تضم المهتمين بإدارة الأفراد واحدا من أجهزة الادارة العامة العديدة التي تحيط بمركز وثائق الادارة العامة في شيكاغو عندما أنشئ الأخير في سنة ١٩٣١ ، وتنشر هذه الجمعية مجلة الموظفين العموميين . كما أصبحت هيئة وادي التنيسي عندما أنشئت في سنة ١٩٣٣ مركزا للإرشاد عن المدخل الحديث في ادارة الأفراد . ثم نشرت بعد ذلك بسنتين لجنة التقصى عن موظفي الخدمة العامة تقريرا عنوانه « نحو موظفين حكوميين أفضل » (٣) استرعت فيه الانتباه الى الحاجة الى برنامج ايجابي يتركز حول الخدمة المستقبلية ويقدم بعض الاقتراحات المحددة بلوغ هذه الغاية . ثم أعلنت لجنة الخدمة المدنية في سنة ١٩٣٧ نتيجة جزئية لهذه الدراسة امتحان المحلل في العلوم الاجتماعية الذي يشمل ست فئات في الأجر ويتضمن مهارات خاصة متنوعة بما في ذلك الاقتصاد والاقتصاد الزراعي والعلوم السياسية والخدمة الاجتماعية . وكان هذا هو الامتحان الأول من بين امتحانات عديدة من نوع مشابه قدمت فيما بعد الى خريجي الكليات .

ثم اقترح تقرير لجنة براونلو (٤) في سنة ١٩٣٧ مبادئ واجراءات تدمج ليتكون منها نظام حديث في شئون الأفراد . وقد أوصت اللجنة بصفة خاصة بتحويل سلطات لجنة الخدمة المدنية الى اللامركزية وزيادة الاهتمام بإدارة الأفراد في مستوى الوزارات . وبعد مضي سنة - أي في سنة ١٩٣٨ - أنشئت تطبيقا لأمر تنفيذي ادارة حديثة لشئون الأفراد في كل من الوزارات والهيئات الكبرى في الحكومة الفيدرالية التي لم يكن بها من قبل ممثل هذه الإدارة ، كما أنشئ مجلس الموظفين الفيدرالي الذي شكل من مديري

(٣) لجنة التقصى عن موظفي الخدمة العامة - نحو موظفين حكوميين أفضل (نيويورك

١٩٣٥) .

(٤) اللجنة الرئاسية عن الادارة العليا تقرير مرقق به دراسات خاصة

(واشنطن ١٩٣٧) .

هذه الإدارات وعمل كهيئة بحوث ومشورة بالنسبة لرئيس الجمهورية ولجنة الخدمة المدنية تعمل بصفة خاصة في المساعدة على إيجاد التوافق في العمل بين لجنة الخدمة المدنية وإدارات شئون الأفراد في الوزارات .

وكان إنشاء إدارات المستخفيين في الوزارات من نواح كثيرة أهم خطوة اتخذت حتى الآن في مجال شئون الأفراد في الحكومة الفيدرالية لأنها شملت تغيرا في الاتجاه والاهتمام ، إذ كان الاهتمام خلال السنوات الأولى من إصلاح الخدمة المدنية سلبيا ودفاعيا إلى درجة كبيرة ، وكان الهدف المعلن هو « محاربة الفساد » ، ولم يصور أحد المشكلة بخير مما ذكره « فلويد ريفس » الذي أنشأ إدارة الأفراد في هيئة وادي التنيسي وكتب فيما بعد كتيباً عن شئون الأفراد للجنة براونلو . ويصف ريفس في مقال لاذع ولكنه بناء عنوانه « الخدمة المدنية كالمعتاد » الاتجاه السلبي الذي شكل إدارة الأفراد الفيدرالية في الخمسين السنة الأولى (٥) . فقد حصلت لجنة الخدمة المدنية ، وهي جهاز مركزي ، على قدر كبير من النفوذ والسلطة . ومع أن الحاجة إلى مثل هذا الجهاز المركزي ليست موضع تساؤل إلا أن وسائلها وطرق ممارستها للعمل وبصفة خاصة اتجاهاتها تستحق الكثير من التمييز . ويستمر « ريفس » في القول بأن هذه اللجنة عانيت بسجلات غير مرنة لانتساب العصر (قوائم بأسماء الأشخاص الذين نجحوا في امتحانات التأهيل) تستخدم في ملء الوظائف التي تتشابه بصفة عامة ، ولكنها تختلف في الواقع بالنسبة للوظائف المحددة . وعلى ذلك كانت أجهزة التنفيذ في أغلب الأحوال غير قادرة على الحصول على الشخص المؤهل الذي تحتاج إليه ، وأصبحت الوظائف تشغل بأفراد غير مؤهلين لها . فنظام الجدارة إذا طبق دون تصور واسع يمكن أن يؤدي إلى اتساق شديد جامد لانتوافر فيه أي ميزة . فالاتجاه الميكانيكي عملية سلبية يقصد بها أساسا أن تمنح المحسوبية والنفوذ السياسي في التعيين في الخدمة الفيدرالية .

ولم تلحظ الحاجة إلى اتجاه جديد أكثر إيجابية يستخدم موظفي مشورة مدربين تدريباً خاصاً في شئون الأفراد إلا في أوائل الثلاثينيات . وكان هناك نضال للوصول إلى توازن مقبول بين نهائيتين ؛ فأحد الجانبين يدافع عن الضمانات الرسمية لنظام الجدارة ، وعن قيام لجنة الخدمة المدنية بدور رجل الشرطة ، واجتذاب مجموعات كبيرة على أساس ميكانيكي إلى درجة كبيرة ، والجانب الآخر يفضل البرنامج الإيجابي في الاجتذاب واللاحق.

(٥) فلويد ريفس « الخدمة المدنية كالمعتاد » مجلة الإدارة العامة العدد الرابع

(خريف ١٩٤٤) ص ٣٢٧ - ٣٤٠ .

والتدريب والترقية واستخدام كل من موظفى الخط والمشورة معا فى الأجهزة التنفيذية مع التركيز على الاختيار والمرونة (٦) . وما سياسة اللامركزية فى ادارة الأفراد ونقلها من لجنة الخدمة المدنية الى الوزارات والهيئات وزيادة الاهتمام حديثا باللامركزية فى داخل الهيئات ذاتها الا خطوات تساير الاتجاه الحديث .

وقد أصدر الكونجرس فى السنوات الست من ١٩٣٩ الى ١٩٤٤ قانون هاتش الأول الذى يحرم على موظفى الحكومة الفيدرالية المدنيين المساهمة انشطته فى السياسة ، سواء أكانوا ضمن نظام الجدارة أم لا . وبعد سنة من ذلك توسع « قانون هاتش الثانى » فى الحظر فشمل موظفى الولايات والحكم للمحلى الذين ينالون جزءا من مرتباتهم من اعتمادات فيديرالية . كما توسع الكونجرس أيضا فى ترتيب الوظائف لتشمل عددا كبيرا آخر من وظائف الحكومة الفيدرالية (واستثنى منها وظائف هيئة وادى التنيسى) وزاد من شمول نظام المعاشات وراجع نظام العلاوات لتسمح بالزيادات فى نطاق الدرجة بناء على الأقدمية والجدارة ومنحت أفضليات للمحاربين القدماء فى جميع الحروب فى التعيينات وامتياز البقاء فى الوظيفة وحق الاستئناف . ولكن بالرغم من هذا النشاط فى مجال شئون الأفراد فقد استمرت الاجراءات واللوائح القديمة نشأة عنها خلال أزمة الحرب العالمية الثانية ونتيجة لها تغير مفاجئ فى طريقة «الخدمة المدنية المتتادة » ، وكان قتل السلطة هو الحل . وأصدر رئيس الجمهورية لتشجيع التوسع فى هذه السياسة أمرا تنفيذيا فى سنة ١٩٤٧ حول رؤساء الهيئات والمصالح سلطة التصرف فى كثير من شئون الأفراد التى كانت لجنة الخدمة المدنية تتحمل المسؤولية عنها كاملة من قبل . ثم بعد سنتين ضم قانون الترتيب الصادر فى سنة ١٩٤٩ بدلا من قانون سنة ١٩٢٣ العديد من جداول الدرجات والمرتبات السنوية فى جدولين ، ورفع المرتبات ، وأضاف ثلاث درجات جديدة لتشمل عددا من الوظائف العليا فى الخدمة المدنية . وفى نفس الوقت زاد الكونجرس من مرتبات الوزراء وكلاء الوزارات ومساعدى الوزراء والمديرين وبعض كبار الموظفين خارج نظام الخدمة المدنية .

وفى هذه الأثناء كانت لجنة هوفر الثانية تدرس بامعان مجال ادارة الأفراد فى الحكومة الفيدرالية بأكمله ، فأبليت بصفة عامة تقرير لجنة براونلو فى سنة ١٩٣٧ ، وقدمت بعض توصيات من لديها تشجع على المرونة

(٦) الادارة : فى علم التنظيم والادارة تحرير « البرت ليبافسكى » (نيويورك ١٩٤٩)

واللامركزية ، كما أنها أبرزت أهمية النقاط التالية : الحاجة الى اجتذاب أحسن الشباب والشابات المؤهلين لشغل أدنى درجات الوظائف المهنية والعلمية والفنية والإدارية ، ووضع سياسة شاملة للأجور ، وتوفير فرص ترقى مناسبة للموظفين الدائمين من أحد مستويات المسؤولية الى الآخر ، وإتاحة الفرصة للموظفين لتقديم مقترحات لتحسين الفاعلية ووضع أنظمة يوثق بها لتقدير الكفاية وطرق عادلة للتخلص من غير المنتجين والزائدين عن الحاجة من الموظفين ، وإلغاء نظام تخفيض مرتب المشرف نتيجة تخفيض عدد العاملين الذين يشرف عليهم . ومن ذلك تمكنت لجنة هوغر الثانية في سنة ١٩٥٥ - اعتمادا على هذه الأسس - من تقديم توصيات محددة وعلى وجه الخصوص في شأن تدعيم الإدارة العليا في الحكومة الفيدرالية ، وهو ما تناقشه بعد في هذا الفصل .

وقد صدر أول قانون للخدمة المدنية في الولايات في نيويورك في سنة ١٨٨٢ (تلا مباشرة قانون بتدلتون الفيدرالي الذي صدر في نفس السنة) . وفي السنوات الخمسين التالية أصدرت ثمانى ولايات أخرى قوانين مشابهة . وفي العقد الواقع بين سنتي ١٩٣٧ ، ١٩٤٧ أصدرت عشر ولايات أخرى قوانين خدمة مدنية عامة كانت في بعض الحالات نتيجة لأحد متطلبات قانون الضمان الاجتماعى الفيدرالي لسنة ١٩٣٩ الذي اشترط أن يكون موظفو الولايات الذين يديرون مختلف أوجه برنامج الضمان الاجتماعى الفيدرالي معينين وفق إجراءات الجدارة .

ومن الطبيعي أن يكون الموقف في الولايات غير متكافئ ؛ فهو يعتمد في كل حالة على المتغيرات الكثيرة التي تجتمع لتحدد الشكل والسياسة لحكومة ولاية معينة . وعلى ذلك يحدث أنه في بعض الولايات يشمل نظام الجدارة جميع الوزارات والهيئات تقريبا ، وفي سبع وعشرين ولاية نجد نظاما محددا للجدارة لايطبق في المعتاد الا على وزارات ووظائف معينة ، وبخاصة التي ترتبط منها ببرامج المهنات الفيدرالية ، في حين لا يوجد مطلقا في الولايات الاحدى والعشرين الباقية نظام للجدارة بالمعنى الحديث لهذا اللفظ الا بالنسبة للموظفين الذين يديرون برامج الترفيه في ظل قانون الضمان الاجتماعى الفيدرالي .

والموقف في المدن أكثر تنوعا يختلف بين مدن يشمل نظام الجدارة فيها جميع موظفي البلديات الى مدن لايشمل فيها أى موظف . ومن بين ١٣٤٧ مدينة تعداد كل منها ١٠٠٠٠ نسمة أو يزيد بلغت نسبة المدن التي اتخذت ببرامج نظام الجدارة حتى سنة ١٩٥٤ ٦٠ في المائة . ومن هذه ٥٠

فى المائة شملت جميع الموظفين ولم تشمل الأخرى الا التجمعات الكبرى ، مثل رجال المطافىء ورجال الشرطة . ومع ذلك فان جميع المدن الثمان عشرة التى تعدادها ٥٠٠.٠٠٠ نسمة أو يزيد كانت تخضع لنظام الجدارة ، مما يدل على أن التقدم كان ملموسا . وحيث يقتقد نظام الجدارة الى درجة كبيرة فذلك يرجع فى الأغلب الى أن عددا كبيرا من المدن تصل الى درجة من الصغر لاستدعى تعيين مدير متفرغ لشئون الأفراد ، ويتولى هذه الوظيفة مجلس المدينة ، أو العمدة ، أو مدير البلدية ، أو رئيس مصلحة . وفى هذه الحالات يطبق فى الغالب نوع شبيه بسياسة الأفراد الرسمية .

وهذا التلخيص - على ما به من قصور - يدعم الرأى القائل بأنه منذ سنة ١٩٣٥ انتهج مدخل أكثر حيوية وتقدمية فى معالجة مشكلة الموظفين العموميين عنه فى الخمسين السنة السابقة ، ومع أن التقدم كان بطيئا فى كل مستويات الحكومة الا أن التقدم قد بدأ على كل حال . وعندما شرع فى تطبيق نظام الخدمة المدنية فى الحكومة الفيدرالية لأول مرة لم يشمل الا ١٠٥ فى المائة من مجموع الموظفين ، فى حين يضم الآن ٨٥ فى المائة منهم ، ومن الباقين يستثنى القانون تلقائيا نحو النصف ، والآخرين تعفيهم السلطة التقديرية للجنة الخدمة المدنية .

الخطوات الأساسية فى اداة الأفراد :

العناصر الرئيسية فى وظيفة شئون الأفراد هى اجتذاب الموظفين والتحقق من مواصفاتهم عن طريق الامتحان وتعيين مراتبهم ووظائفهم عن طريق ترتيب الوظائف وتحديد جداول المرتبات وظروف العمل وتقدير الكفاية كأساس للترقية والمعاونة فى أمور التأديب وعلاقات العمال والادارة وتدير المعاش والتأمين الصحى والمزايا الأخرى . وبذلك ترتبط ادارة الأفراد ارتباطا وثيقا بالتنظيم والتخطيط والمالية والإشراف والرقابة والعلاقات العامة ، ومن ثم فانها أداة رئيسية من أدوات الادارة .

وفى بعض التقسيمات الصغيرة فى حكومات الولاية والمدينة تنهض الأجهزة التنفيذية روتينيا بوظيفة التعيين ، وكلما صغر الاختصاصى كانت القواعد واللوائح التى تتبع فى هذا الشأن قليلة . ولكن فى المناطق الكبيرة ، وفى كل مكان من الحكومة الفيدرالية ، لم يعد وقت للموظفين التنفيذيين يسمح لهم بالقيام بمثل هذا العمل ، ومن ثم تنهض وحدات شئون الأفراد بمسئولية العمل فى معظم الخطوات الست التى تتضمنها عملية التوظيف ،

وهي : الاجتذاب ، والامتحان ، والترشيح ، والتعيين ، والالحاق ، والتوجيه(٧) .

والانتقاء يعنى اختيار الأفراد اللائقين للقيام بأعمال معينة . وقد يأخذ شكل الاعلان بين مجموعات كبيرة من الموظفين ، والبحث فى الكليات والجامعات عن الراغبين فى التقدم للالتحاق بأعمال معينة ، أو تصيد الفرد الشديد المهارة فى عمل معين . وقد كان الانتقاء فى الحكومة الفيدرالية حتى وقت قريب مسئولية لجنة الخدمة المدنية ذاتها ، ولكن أخذت أقسام الأفراد التى تعمل مع الموظفين التنفيذيين فى الوزارات والهيئات تنهض بهذا العبء بصورة متزايدة . ولابد من الاقدام فى عمليات الانتقاء ؛ لأن حاجة الحكومة اليوم ليست مقصورة على المتخصصين من ذوى التأهيل العالى فى كل مجال يمكن تصوره ، ولكنها تحتاج أيضا أكثر من أى وقت مضى وبأعداد متزايدة الى من يعرفون بالعموميين وهم الأفراد الذين تتوافر لهم احاطة شاملة ببرنامج عام ويستطيعون أن يتولوا أى جانب منه . وقد وجت لجنة هورث الثانية أن اجراءات الانتقاء فى الحكومة الفيدرالية ليست قوية ، والحث على تقويتها عن طريق توزيع أفضل للاعلان ، والتوسع فى عمليات الانتقاء فى الكليات ، والقيام ببرامج مناسبة فى الاعلان العام(٨) .

ثم يعقب الانتقاء عقد الامتحانات لاختيار المقدره والجدارة . وعندما تنبر الامتحانات اهتماما كافيا بحيث تقبل عليها أعداد كبيرة من الراغبين فى العمل فقد تكون الامتحانات أيضا جزءا من اجراءات الانتقاء ذاتها . ويمكن اختبار بعض القدرات على الفور ، ولا يمكن اختبار الأخرى الا استنادا الى عمل سابق . فمثلا يمكن التأكد من سرعة ودقة كاتب الآلة الكاتبة بطريقة سريعة بواسطة اختبار الأداء . ولا يمكن الحكم على مقدرة الباحث الكيموى الا استنادا الى سجله الادائى وما يحكيه عنه زملاؤه . وعلى ذلك تحدد الطريقة الملائمة بناء على نوع الوظيفة المراد شغلها .

والامتحانات تكون تحريرية وشفوية ، وقد تتعلق بالذكاء والمهارات واتساع المعرفة . وفى حالة الوظائف العليا التى لاتخضع لى نوع من الامتحانات التحريرية يسمى الامتحان « متفرقا » ويشمل سجل الجازات للتقدم وشهاداته . وتعد الامتحانات للاختبار فى أول التعيين ، وفى بعض

(٧) هذا الموضوع مشروح بتفصيل كبير فى كتاب « الإدارة العامة فى مجمع ديومقراطى »

تأليف د . بروك جرافز (نيويورك ١٩٥٠) الفصل السابع .

(٨) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذى فى الحكومة الفيدرالية - الأفراد والخدمة المدنية

د واشنطن (١٩٥٥) ص ٥٩ - ٦٠ .

الحالات تعقد أيضا للترقيات الى مرتبة أعلى . ويجرى البحث فى السلوك والوزء فى جميع الحالات . وتعتقد لجنة هوثر الثانية أنه يمكن تحسين جميع الامتحانات وأوصت بصفة خاصة بزيادة الاهتمام بامتحانات صفار المهنيين بحيث يمكن اجتذاب أفراد على درجة عالية من الكفاية للخدمة المدنية(٩) .

والانتقاء والاختبار من أكثر نواحي ادارة الأفراد حيوية . والنواحي الأخرى من عملية التوظيف تعتبر تابعة لهما على نحو ما . وعلى ذلك فالترشيح هو التقديم ما بين اسم وخمسة أسماء مأخوذة من السجل الملائم (قائمة الأسماء الناجحة) الى سلطة التعيين عند خلو وظيفة . وأكثر الطرق شيوعا فى هذا الشأن هو ما أطلق عليه قاعدة الثلاثة ، وتعنى أنه ينتظر من سلطة التعيين أن تختار اسما واحدا من بين أعلى الأسماء الثلاثة الأولى فى قائمة الترشيح . وقد حدث اعتراض كبير على هذه القاعدة فى الحكومة الفيدرالية خلال الحرب العالمية الثانية لدرجة أنها أهملتها كثيرا . وقد أوصت لجنة هوثر الثانية بأن تتخذ قاعدة « واحد من خمسة » كاجراء قياسى ، الا فى حالة التعيين فى الوظائف الصغرى .

ويتم التعيين عندما تصدر سلطة التعيين فى الجهاز التنفيذى قرارها وتبلغه الى لجنة الخدمة المدنية ، وبهذا يدخل الموظف الى سلك الخدمة لفترة اختبار مقدارها ستة أشهر فى المعتاد . وعن طريق اللاحق يعين الموظف للقيام بعمل محدد ، وعن طريق التوجيه يتعرف أهداف البرنامج وتفاصيل عمله . وفى كل هذه العمليات يحظى المحاربون القدماء بمعاملة خاصة فى نواح عديدة وهذه الحقيقة تؤدى غالبا الى تعقيد ادارة الأفراد الى درجة مربكة(١٠) .

وبعد الانتقاء والتعيين واللاحق يأتى القسم الثانى الكبير فى شئون الأفراد وهو ترتيب الوظائف والأجور . وكما لاحظنا من قبل فإن الترتيب هو الفرز المنطقي وتحديد مستويات الوظائف فى تسلسل متدرج بناء على مقارنة الصعوبة والمسئولية . ومتى تم وضع ترتيب وظيفة معينة يحدد تبعا لذلك تلقائيا مرتب الموظف الذى يشغلها فى نطاق حدود ضيقة نوعا . ويحدد الكونجرس كلا من جداول الترتيب والمرتبات فى الحكومة الفيدرالية . ويثير الترتيب كذلك أمام الادارى موضوعات هامة عن السياسة نناقضها بتفصيل أوفى فيما يلى :

(٩) المرجع السابق ص ٦١ .

(١٠) للاطلاع على تفاصيل اوفى عن امتيازات المحاربين القدماء راجع فصل ٢٠ .

وأخيرا فالتدريب - سواء قبل الخدمة أو في أثناءها - ناحية أخرى من إدارة الأفراد ، وسوف نبثه بتفصيل أوفى في فصل تال(١١) . وللتدريب أثناء الخدمة ناحيتان ؛ هما : التدريب على عمل وظيفة يشغلها المتدرب فعلا بحيث تؤدي الى الارتفاع بالأداء والتدريب للترقية ، وقد تشجع لجنة الخدمة المدنية التدريب كسياسة حكومية شاملة . أما برامج التدريب الفردية فتديرها في المعتاد المنشآت التنفيذية بمفردها أو بالتعاون مع مؤسسة تعليمية . وهناك مسئوليات أخرى تقع على عاتق إخصائى شؤون الأفراد، وهى علاقات الموظفين وغيرها وشروط الاستخدام والترقيات وتقدير الكفاية والتغيرات فى المكانة . وتناقش هذه الأمور أيضا فى الفصول التالية(١٢) .

قوائد ومساوىء ترتيب الوظائف :

تتبر كيفية الحصول على المزايا المرتبطة بترتيب الوظائف دون تحمل مساوئها المعروفة مشكلة كبرى فى إدارة شؤون الأفراد فى الحكومة . ويقصد بنظام ترتيب الوظائف - الذى يبنى على مبدأ الأجر المتساوى للعمل المتكافئ - إزالة المظالم المترتبة على اختلاف معدلات الأجور التى تدفع لنفس العمل فى الهيئات المختلفة من الخدمة العامة . كما أنها تضع أساسا لإجراءات الانتقاء والاختيارات وجدول المرتبات والترقيات ، ومن ثم تحتل مركزا رئيسيا فى إدارة الأفراد . وكذلك تتأكد الحاجة الى الوظيفة من أن المؤسسات الكبرى أخفت تستفيد من المبدأ الذى يستند إليه ترتيب الوظائف ، وقد سعت فى بعض الحالات الى الاسترشاد بالحكومة المركزية فى تطبيقه .

فما هى الصعوبات إذن ؟ الخطأ الأساسى هو أنه قد بولغ فى استخدام وسيلة مفيدة مما خلق أشكالا من الجمود تحير الموظفين والإداريين على السواء . وليست هناك حكومة أجنبية ترتب وظائفها وفق نظام يبلغ درجة التفصيل التى تتبع فى الحكومة الفيدرالية . وحتى المؤسسات فإنها عندما تطبق خطة الترتيب تستخدم شكلا أكثر بساطة ومرونة . وقد كان النظام الذى طبقته لجنة الخدمة المدنية الفيدرالية حتى سنة ١٩٤١ يتصف بالجمود والآلية ، لدرجة أن أصبحت الطريقة الوحيدة التى يستطيع بها المشرف أن يكافئ على المقدرة والمجهود الذى هو الترقية لوظيفة جديدة وليس هذا أمرا ممكنا دائما أو ميسورا . ثم يسر التشريع فى سنة ١٩٤١ ، وبعد

(١١) انظر الفصل التاسع عشر .

(١٢) انظر القسمين التاسع عشر والعشرين .

ذلك قانون الترتيب لسنة ١٩٤٩ الموقف بعض الشيء عندما أتاح العلوات في نطاق الدرجة ، ولكن عندما بحثت لجنة هوغر الثانية الأمر بعد ذلك وجدت أنه مازال هناك كثير من الأخطاء ، وذكر تقرير شعبة البحث التابعة للجنة أنه في حكومة حية متغيرة « تحتاج القوانين واللوائح والجراءات والمفاهيم الكثيرة وكذلك الأفكار التي تدعمها إلى أن يعاد النظر فيها مرارا وتراجع بين وقت وآخر » فطرق العمل تصبح غير صالحة وحتى الأفكار السليمة يمكن أن تخرج عن النطاق الملائم « (١٢) » .

وفي عملية الترتيب تكون الواجبات التي ينهض بها فرد واحد وظيفية . والوظائف المتشابهة تصبح فئة ومقارنة الفئات تربطها بالدرجة والتشريع أو الأجر المحل السائد يحدد السعر أو المرتب . ويحدد قانون الترتيب لسنة ١٩٤٩ مرتبات أغلب موظفي الحكومة الفيدرالية ، ولكنها تحدد في حالات أخرى بقانون مرتبات البريد أو يحددها مجلس أجور محلي ، ولا يوجد بين هذه الأنظمة الثلاثة الا قدر قليل من الاتساق . وقد أدت الرغبة في رفع المرتبات في السنوات القليلة الماضية إلى خلق مستوى درجات جديدة وجداول مرتبات مما أدى إلى أن يصبح التمييز بين الدرجات في كل من معدل الأجر ودرجة المسئولية يميل إلى الاختلاط بينما زادت في نفس الوقت كمية العمل الكتابي اللازم لتطبيق هذا النظام . وعلى ذلك لخصت شعبة البحث في لجنة هوغر عيوب قانون ١٩٤٩ للترتيب بأنها كثرة الدرجات وضخامة الأعمال الورقية التي تستلزمها فروق صغيرة في المرتب وقلة المرونة في تحديد معدلات المرتب وضالة انفرق بين أعلى وأدنى مستوى للأجر في نطاق الدرجات .

وصعوبة أخرى هي أنه متى تم تحديد خطة الترتيب فإنها تفرض وضعا رسميا للوظائف والمرتبات يساعد بدوره على وضع خطة التنظيم الرسمي للهيئات التي تعمل في إطاره وتربط المدير الأعلى في نوع من النطاق الضيق قد لا يستطيع أن يخلص نفسه منه . ويصبح للخطة بعد أن يقبلها موظفو الهيئة نوع من القداسة حتى أنهم يأخذون في مقاومة أي تبديل مؤقت في واجباتهم ناظرين إلى أوصاف وظائفهم على أنهم سلطة قانونية تجعلهم لا ينهضون إلا بما تضمنته هذه الأوصاف .

ومثل هذا الجمود يفقد الإدارة الفعالة حيويتها . وقد سمع أحد رجال الأعمال الذين خدموا في الحكومة الفيدرالية خلال الحرب العالمية الثانية

(١٢) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذي في الحكومة ، تقرير شعبة البحث عن الأفراد والخدمة

يقول : « فى المنشأة التى أعمل فيها قد يقوم رجلين بأداء نفس نوع العمل بالضبط ، ولكن أحدهما ينهض به على نحو أفضل من الآخر وقد يدفع للرجل التشييط ٢٠٠٠ دولار فى العام ويدفع للآخر ١٠٠٠٠ دولار والعيب فى نظام الترتيب الذى تتبعه الحكومة هو أنه لايسمح بمثل هذه المرونة الكبيرة » . وقد أجاب على ذلك خير الأفراد فى الحكومة الفيدرالية بقوله : « انك لاتفهم أسس ترتيب الوظائف » . ولكن لعلنا نتساءل عن الهدف اهو العمل الذى ينجز أم هو سلامة النظام الذى يرتب على أساسه الأفراد الذين ينهضون بالعمل ؟

وهناك مثل توضيحي آخر ظهر عند انشاء هيئة اغائة فيدرالية جديدة خلال الحرب العالمية الثانية ، فلم يكن معروفا فى أول الأمر الا القليل عن طبيعة ومجال الوظائف الجديدة ، كما اشتملت التخطيط الأصلية على قدر كبير من الحدس ، وانشئت فى أحد أقسام الهيئة وظيفة عليا راتبها السنوى ٦٥٠٠ دولار ووظيفة مرموسه راتبها ٥٦٠٠ دولار ، ولكن اتضح على الفور أن وظيفتين فى قسم واحد قد أدمجتا وينبى أن توزعا على قسمين . وعلى ذلك ذهب مساعد رئيس الهيئة الجديدة الى لجنة الخدمة المدنية للحصول على موافقتها على وظيفتين لرئيس قسم كل منهما بمرتب ٦٥٠٠ دولار ، ولكن الطلب رفض وكانت الإجابة : « سوف نعطيك وظيفة أخرى براتب ٥٦٠٠ دولار ، ولكننا لانستطيع الموافقة على وظيفتين راتب كل منهما ٦٥٠٠ دولار ، وكان الموجود أصلا واحدة بمرتب ٦٥٠٠ دولار وأخرى بمرتب ٥٦٠٠ دولار » .

ولكن المساعد الإدارى ألح فى الرجاء دون جدوى موضعا الأثر الذى سوف يحدثه قرار اللجنة على برنامج الهيئة الجديدة جميعه . وأخيرا اقترح عليه أن يقوم رئيس البرنامج الجديد بمرض الحالة مباشرة على رئيس قسم الترتيب فى اللجنة ونفذ هذا ، ولكن طلبه رفض أيضا ، وعلى ذلك تخطى كبار الموظفين الدائمين فى لجنة الخدمة المدنية واتصل بأحد أعضاء لجنة الخدمة المدنية الثلاثة راجيا - كما كان الشأن فى هذه الأيام وكما لايزال يحدث الى درجة ما حتى الآن - فأجيب الى طلبه على الفور . ومثل هذا النوع من التخطى من المديرين ليس اجراء مرغوبا ولا مستحبا ، ولكنه فى بعض الأحيان يصبح الطريق الوحيد الذى يؤدى الى انتاج عمل هيئة عامة .

ولهذا أوصت لجنة هوثر الثانية للمساعدة على حل مثل هذه المسائل بأن يحدث ادماج فى الدرجات ولاسيما فى المستويات الدنيا من جداول

الترتيب • كما ينبغي أن ينشأ فوق هذا الجدول هيئة لكبار الموظفين لها جدول مراتب خاص يؤسس على الدرجة الشخصية (١٤) •

التقسيم السليم لوظائف الأفراد :

كيف يمكن تقسيم وظائف ادارة الأفراد فى الحكومة بين الأجهزة التنفيذية من ناحية وبين لجنة خدمة مدنية مركزية من ناحية أخرى ؟ فقد كان هناك اختلاف شديد فى وجهات النظر حتى سنوات قلائل ماضية بين الصناعة والحكومة فى هذا الشأن ؛ اذ أكدت الصناعة مسئولية الموظفين التنفيذيين ، فى حين أكدت الحكومات التى بها لجنة للخدمة المدنية الوظيفة الاستشارية وتمسكت بمسئولية الموظفين التنفيذيين أمامها (١٥) • ومع ذلك فإنه خلال العقدى الماضيين وبخاصة منذ الحرب العالمية الثانية ضاقت شقة الخلاف بعض الشيء نتيجة لتغير الاتجاه فى ادارة الأفراد فى كل من الصناعة والحكومة •

وفد كانت أغلب ادارات شئون الأفراد فى منشآت الأعمال من قبل تختص بصفة عامة بتمامينات الموظفين والرعاية الصحية والسجلات وتشغيل عمال اليومية على اعتبار أن أى وظيفة أخرى بما فى ذلك تعيين الموظفين كان من اختصاص الرؤساء التنفيذيين • ولكن مع نمو تقابلات العمال القوية وزيادة التوتر الانسانى الناتج من مواقف العمل الروتينى والبيئة الاجتماعية غير المستقرة أحسست الصناعة بالحاجة الى ادارات قوية لشئون الأفراد وعلاقات العمل تهتم بالناحية الانسانية فى التوظيف • بيد أن اهتمام الحكومة فى أول الأمر بالناحية الرقابية فى ادارة الأفراد دعمها باعتبارها وظيفة استشارية ، بالإضافة الى أن الزيادة السريعة فى حجم الحكومة عملت بشكل أوسع على فصل رؤساء شئون الأفراد فى لجنة الخدمة المدنية عن الرؤساء التنفيذيين فى الأجهزة التنفيذية • ولكن حدث تحول شديد نحو اللامركزية فى وظيفة شئون الأفراد فى الحكومة الفيدرالية - كما لوحظ من قبل نتيجة للصعوبات التى ظهرت خلال الحرب العالمية الثانية وأخذ فى الظهور الآن نمط أقرب الى نمط المنشأة الخاص •

والمبادئ الأساسية التى تحكم التقسيم السليم لوظائف الأفراد - كما

(١٤) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذى فى الحكومة • الأفراد والخدمة المدنية (واشنطن

١٩٥٥) ص ٥٦ •

(١٥) جيسويج جراهم « ممارسة شئون الأفراد فى منظمات الأعمال والحكومة » كتيب نشرته لجنة تقصى شئون أفراد الخدمة العامة - مشاكل الخدمة العامة الأمريكية (نيويورك ١٩٣٥) ، راجع أيضا مارشال ديبوك - المنفذ وهو يعمل (نيويورك ١٩٤٥) ص ١٠١ - ١٠٣ •

ظهرت في كتيب لجنة براونلو عن إدارة الأفراد في الخدمة المدنية - هي مائلي :

ينبغي أن تفوض سلطة التنفيذ في أمور إدارة الأفراد إلى الأجهزة المنفذة. بدرجة تتناسب مع المسؤولية التي تتحملها في تنفيذ البرامج المقابلة .

ينبغي أن تكون الوظائف الكبرى التي يضطلع بها جهاز الأفراد المركزي. مثل لجنة الخدمة المدنية الفيدرالية (ويمكن أن تضاف إليها الأجهزة المشابهة بالولايات) هي تطوير السياسات الشاملة والمعايير ومساعدة الأجهزة التنفيذية في تطبيقها ولا تفرض الرقابة عليها الا عندما تكون المراجعة المركزية والتمسك الشديد بالمعايير أكثر أهمية من السرعة والاقتصاد. وفعالية الأجهزة المنفذة في تحقيق نتائج البرنامج .

ينبغي أن تكون وظيفة الجهاز المنفذ في شئون الأفراد هي تحديد الوسائل التي تجعل سياسات الأفراد الشاملة والمعايير فعالة ، وأن تنهض بتطبيق مثل هذه السياسات والمعايير على حالات معينة (١٦) .

بعبارة أخرى فإن المطلب الأول لنظام السليم في شئون الأفراد هو التقسيم الصحيح للمسئوليات بين جهاز الأفراد المركزي والبرامج التنفيذية مصحوبا بإجراء يؤدي إلى الإبقاء على هذه المسئوليات منفصلة ولكن متعاونة . وتقع المسئولية الأساسية في إدارة الأفراد على المدير المنفذ يعاونه قسم الأفراد الخاص بإدارته مع قصر اهتمام جهاز الخدمة المدنية المركزي على الحد المطلوب لتطوير سياسة شاملة في الحكومة أو لتسهيل عمل برامج التنفيذ (١٧) . وعندما أيد رئيس الجمهورية في سنة ١٩٤٧ أمرا تنفيذيا سابقا يسمح بتعيين مديري شئون الأفراد في الوزارات والهيئات التنفيذية الرئيسية فإنه أوضح بجلاء أن عليهم - بدلا من أن يعتبروا أنفسهم عملاء للجنة الخدمة المدنية وينتظروا منها التعليمات - أن يعتبروا أنفسهم في الواقع خداما للوزارات ولا يعملون كسفراء للجنة الا عرضا وفي الأمور التي تكون من اختصاصها . وقد أيدت توصيات كل من لجنتي هوفر هذه السياسة (١٨) .

(١٦) يوجد تلخيص ملام في كلويد ويس - المرجع المذكور .

(١٧) راجع الفصل السادس فيما يتعلق بلجنة الخدمة المدنية جهاز رقابة عليا .

(١٨) عدد المقالات المتتالية التي تدرس عناصر برنامج الأفراد التقضي تنظر بتفاوت إلى المستقبل راجع بصفة خاصة " هنري هويلد " عناصر برنامج شامل لسياسة الأفراد =

وبهذه الوسيلة بذلت الجهود فى سد الثغرة بين ادارة الأفراد والاداة التنفيذية فى الحكومة الفيدرالية وسوف يؤدى الادراك السليم لاهمية مبدأين بسيطين الى تحسينات أخرى . ويحدد وليم پارسون هذين المبدأين على النحو التالى : يجب أن تتحدد المسئولية عن ادارة الأفراد فى الحقيقة وكذلك فى الشكل فى الخط الرئيسى ابتداء من الرئيس التنفيذى الأعلى الى أدنى ، وثانياً يجب أن تؤدى عمليات الأفراد لامركزياً . ويقول پارسون انه عندما يطبق هذان المبدأان معا كما حدث فى وزارة الخزانة مثلاً ، فسوف لا تكون النتيجة مقصورة على تفادى الاختناق فى سير العمل وتحسين الروح المعنوية والارتفاع بالفاعلية وتنشيط علاقات أفضل بين موظفى الخط والمشورة ، بل انها - وعلى غير المنتظر - تخلق نفس نوع الوضع المقيد الشائع فى المنظمات الصغيرة . وبعبارة أخرى فانه بنقل عمليات ادارة الأفراد الى مستوى أصغر الوحدات العاملة تحت مسئولية الرؤساء التنفيذيين يصبح من الممكن أن يتغير الاتجاه فى الأخذ بالتخصص الدقيق الذى ينحو نحو المقالة فى البيروقراطية فى نطاق وظيفة الأفراد . ويعلق پارسون بأن المسألة فى التخصص « لها أثر مشمتت أكثر من الأثر الموحد » وهى تعمل على افساد برنامج شئون الأفراد المنسق القادر على التعامل بفاعلية مع المديرين التنفيذيين . ويضيف ان المبالغة فى التخصص تخلق نوع الموقف الذى يكون فيه ممثلو ادارة الأفراد « أبعد من أن يستطيعوا الأخذ بالنظرة الواسعة فى وظيفة الأفراد وعلاقتها بمشكلات الادارة » ويقلب ألا يستطيعوا مناقشة وجهة النظر الشاملة فى شئون الأفراد مع المديرين التنفيذيين « لأنهم لم يعتادوها » (١٩) . وان أى تشكيل تنظيمى يجعل من الممكن استخدام العموميين بدلاً من المتخصصين ويسمح لاجدى المجموعات بأن تؤدى كل خدمات الأفراد لقطاع معين من التنظيم أو لمجموعات حرفية معينة تعتبر خطوة الى الأمام .

١٩ مجلة الموظفين العموميين العدد الاول (يولي ١٩٤٠) ص ١ - ١٧ ، هربرت ايمرخ « ادارة الأفراد السليمة هى الادارة السليمة » مجلة الموظفين العموميين للعدد السادس (يناير ١٩٤١) ص ١ - ٥ ، هـ . اليوت كابلات « معايير ادارة الموظفين العموميين » الحكومة السليمة عدد ٥١ (أبريل - يونيه ١٩٣٤) ص ٩ - ١٥ ، دافيد ليتلتال « أدوات حديثة لوظيفة جديدة » اذرة الأفراد العدد السابع (ابريل ١٩٤٥) ص ١ - ٥ .
 (١٩) پارسون الاقتباس السابق .

مراجع مختارة

- Carpenter, William S., *The Unfinished Business of Civil Service Reform* (Princeton, N.J., 1952).
- Case, Harry L., *Personnel Policy in a Public Agency* (New York, 1955); the TVA experience.
- Civil Service Assembly of the United States and Canada, *Digest of State Civil Service Laws* (Chicago, 1940).
- , *Policies and Practices in Public Personnel Administration* (Chicago, 1943).
- , *Readings in Public Personnel Administration* (Chicago, 1942).
- Commission of Inquiry on Public Service Personnel, *Better Government Personnel* (New York, 1935). A statesmanlike report by a group of businessmen and public administrators.
- , *Civil Service Abroad* (New York, 1935).
- , *Government by Merit: An Analysis of the Problem of Government Personnel* (New York, 1935).
- Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, *Personnel and Civil Service* (Washington, D.C., 1955).
- , *Personnel Management* (Washington, D.C., 1949). An analysis of the most controversial issues in personnel administration.
- , *Task Force Report on Federal Personnel* (Washington, D.C., 1949). Also a thorough analysis of personnel administration.
- , *Task Force Report on Personnel and Civil Service* (Washington, D.C., 1955). The best and most up-to-date reference.
- Emmerich, Herbert, and G. Lyle Belsley, "The Federal Career Service-What Next?" *Public Administration Review*, Vol. XIV (Winter, 1954).
- Flemming, Arthur S., "The Civil Servant in a Period of Transition," *Public Administration Review*, Vol. XIII (Spring, 1953).
- Gladieux, Bernard L., "Civil Service versus Merit," *Public Administration Review*, Vol. XII (Summer, 1952).
- Graves, W. Brooke, *Public Administration in a Democratic Society* (New York, 1950). Chaps. 7-14.
- Hendrickson, Roy F., *The Personnel Problem of the United States Department of Agriculture* (Chicago, 1939).
- Holloway, W. V., *Personnel Administration in the States* (Oklahoma Legislative Council, Oklahoma City, 1948).

- Hubbard, Henry, "The Elements of a Comprehensive Personnel Program," *Public Personnel Review*, Vol. I (July, 1940).
- [International City Managers Association, *Municipal Personnel Administration* (Chicago, 1950). One of the best reference books on public personnel administration.
- | Perkins, John A., "Staffing Democracy's Top Side," *Public Administration Review*, Vol. XVII (Winter, 1957).
- Powell, Norman J., *Personnel Administration in Government* (New York, 1956).
- President's Committee on Administrative Management, "Personnel Administration in the Federal Service," by Floyd Reeves and Paul David, in *Report with Special Studies* (Washington, D.C., 1937). One of the first studies in the field of public administration to set forth a comprehensive and systematic program of personnel administration.
- Reeves, Floyd, "Civil Service as Usual," *Public Administration Review*, Vol. IV (Autumn 1944).
- Stahl, O. Glenn, *Public Personnel Administration* (4th ed., New York, 1956). Chaps. 1-3.
- Torpey, William G., *Public Personnel Management* (New York, 1953).
- United States Civil Service Commission, *Federal Employment under the Merit System* (Washington, D.C., 1940).
- , *History of the Federal Civil Service, 1789 to the Present* (Washington, D.C., 1941).
- White, Leonard D., "The Senior Civil Service," *Public Administration Review*, Vol. XV (Autumn, 1955).
- Wilbern, York, "Professionalization in the Public Service: Too Little or Too Much?" *Public Administration Review*, Vol. XIV (Winter, 1954).

مشكلات إدارة الأفراد

تبرز مشكلات معينة في إدارة الأفراد تكون أكثر إثارة للمتعاب من غيرها ، وهي أساسا مشكلات انسانية لا يمكن الاقتصار في حلها على انتهاج قاعدة مختلفة أو إجراء بديل . فهناك على سبيل المثال مسألة الأمن القومي والولاء والفساد وتضارب المصالح في العمل العام وهي مصاعب برزت في الستين الأخيرة . ثم هناك مسألة الحياد السياسي في الموظفين العموميين وروح التفاني في العمل بغض النظر عن أهداف الأحزاب السياسية . فإلى أي حد يكون الحياد مطلوبا ، وكيف يمكن تدعيمه ؟ وتتمثل صعوبة أخرى فيما يمكن أن يسمى الروح الطائفية بين مجموعات معينة من العاملين تجعلهم يعتبرون صالح الجماعة التي ينتمون إليها - ما يسمى بجماعتنا - أكثر أهمية من السياسات الأعم الأكثر التصاقا بالصالح العام . وأخيرا هناك مشكلة دور القيادة الإدارية في القمة ، وكيف يمكن تشجيعها والحفاظ عليها واستخدامها في تنشيط مستوى أداء مرتفع بين جميع الموظفين . وستتناول المناقشة التالية كلا من هذه المشكلات .

ولاء الموظفين والأمن القومي :

أظهر عدد من المباحث في نهاية الحرب العالمية الثانية أمرا لاشك فيه هو أن بضعة نفر من موظفي الحكومة الفيدرالية ، وبخاصة في وزارة الخارجية ، يهضفون بطريقة تجعل ولائهم لبلادهم محل تساؤل . وقد تعرض رئيس الجمهورية للضغط حتى أصدر في سنة ١٩٤٧ أمرا تنفيذيا للقيام بحملة مباحث شاملة عن ولاء جميع موظفي الحكومة الفيدرالية . وبدأ العمل في أكتوبر من ذلك العام بتشكيل مجالس ولاء في الوزارات والهيئات يرأسها جميعا مجلس مركزي للولاء يتبع لجنة الخدمة المدنية . وفي ظل هذا البرنامج الأول اعتبر الولاء والأمن مسألتين منفصلتين : إذ طبقت قواعد الولاء على جميع موظفي الدولة والحكومة وأدت إلى الفصل في حالة الشك الكافي ، على حين لم تطبق قواعد الأمن إلا على الموظفين الذين

يشغلون ما يعرف بالوظائف الحساسة وأدت الى الفصل في حالات الموظفين الذين يحتمل أن تجعلهم عاداتهم السلوكية خطرا على الأمن القومي .

وبينما يوجد اتفاق شامل على ضرورة كشف حالات عدم الولاء وخيانة الوطن الا أن عدم العدالة التي وضحت في حالات الفصل بالجملة لكثير من الموظفين أثار نقدا شديدا وجه الى عمل لجنة مراجعة الولاء (١) . فوضعت اجراءات أكثر قبولا واستمر العمل في طريقه حتى أوقعت الاتهامات المثيرة التي أثارها السناتور « جوزيف مكارثي » الجهاز التنفيذي في الحكومة الفيدرالية في حالة من الارتباك فيما يتعلق بمسألة الولاء . وتلا ذلك عمليات فصل أخرى عديدة اعتبرت غير عادلة في نظر الكثيرين وتعرضت اجراءات المراجعة مرة أخرى للهجوم . فأنشأ الكونجرس في سنة ١٩٥٠ - في محاولة لاصلاح الموقف - مجلس مراجعة النشاط الهدام للبحث في أمر التنظيمات ذات الميول الشيوعية . وهي مباحث لا تؤثر في موظفي الحكومة الا بمقدار ما يكون لهم من صلة بمثل هذه الجماعات .

كما أنشأ رئيس الجمهورية بالاضافة الى ذلك لجنة للأمن الداخلي والحقوق الفردية برئاسة قائد الأسطول « شستر نيمتز » . وكان واجب اللجنة أن تدرس وتقدم توصياتها في مسائل الاجراءات الخاصة بمباحث الولاء دون أن يكون لها أي دخل بالحالات الفردية . ولكن بعد مضي عشرة شهور من انشاء اللجنة انقضت دورة الكونجرس دون اقرار التشريع اللازم واختفت اللجنة من الوجود دون أن تتعقد مطلقا .

وقد ألغى الرئيس أيزنهاور في سنة ١٩٥٣ برنامج ولاء الموظفين الأسبق . وأنشأ برنامجا جديدا جمع فيه بين قسمي الولاء والأمن ووسع من اختصاصه بحيث شمل جميع موظفي الحكومة . وألغى مجلس مراجعة الولاء بلجنة الخدمة المدنية وحل محله مكتب تقرير الأمن ومسئوليته دراسة الطريقة التي تنفذ بها اجراءات الأمن في الوزارات والهيئات والاحتفاظ بسجلات عن الأفراد الراغبين في أن يخدموا كأعضاء في مجلس الأمن المحلي للاستماع في أماكن مختلفة من البلاد وتقديم تقارير عن مدى تقدم برنامج الأمن الى مجلس الأمن القومي .

ومع ذلك فقد انتقد هذا التشكيل المعدل بنفس الشدة التي انتقد بها

(١) راجع على سبيل المثال القتال الافتتاحي في « مجلة السبت الأدبية » عدد ٦ ديسمبر سنة ١٩٤٧ الذي كتبه ووبرت هتشنز مدير جامعة شيكاغو حينئذ .

مسابقة بسبب أخطاء الإجراءات التي سببت المصاعب والمظالم للموظفين المتهمين (٢) . فقد كانت هناك اتهامات بأن البرنامج قد استخدم لأغراض سياسية كما حدث في حالة فصل أعداد متزايدة من موظفي الحكومة الفيدرالية لأسباب تتعلق بالأمن ، بالإضافة الى أن ما أصبح يعرف باسم الماكثية استمر يحدث درجة من الارتباك ، ومع أن البرنامج كان قويا وارتقت ادارته بمرور الوقت الا أنه عندما درست إحدى شعب البحث من لجنة هوفر الثانية هذا الأمر وجلت أن اجراءات الأمن قد أثارت كثيرا من مسائل المساواة وأضعفت الروح المعنوية بين العاملين في الحكومة (٣) .

وبالإضافة الى ذلك فإن ادارة برنامج الأمن حملت الحكومة أعباء باهظة ، في حين لم تؤد الى نتائج ذات بال اذا وضعنا الحقائق جميعها تحت أنظارنا . من ذلك أن لجنة الخدمة المدنية التي لم تكن الا واحدة من أجهزة عديدة تختص بالأمن كانت تنفق نحو ثلث اعتماداتها « أى أكثر مما تنفقه في أى غرض آخر » على مباحث الأمن ، كما ذكرت شعبة البحث من لجنة هوفر . وعلى ذلك فإن لجنة الخدمة المدنية اذا أخذنا بأوجه الاتفاق فيها تعتبر الى درجة كبيرة « جهاز أمن » وانتهت شعبة البحث الى أن « نظام الأمن الحالي شديد التعقيد يستنفد في ادارته مبالغ باهظة » (٤) .

كما كان اتحاد المحامين الأمريكيين يدرس أيضا نظام الأمن في الحكومة الفيدرالية ، وأصدر تقريراً في سنة ١٩٥٦ يحث على (١) أن يعين رئيس الجمهورية منسقا من البيت الأبيض لبرنامج الأمن القومي جميعه . (٢) تغيير المعايير بحيث تؤخذ في الاعتبار جميع الشواهد سواء كانت تلوث السمعة أو تزكيتها . (٣) أن يتعرض الشهود للاختبارات الكاشفة مع اجبارهم على الحضور أمام المحكمة اذا تطلب الأمر ذلك « الا اذا كان من المنتظر أن يؤدي الكشف عن شخصية الشاهد الى الاضرار بالأمن القومي » (٤) أن يقصر مجال البرنامج على الأشخاص الذين يشغلون وظائف في مجالات حساسة أو تتعلق برسم السياسة (٥) .

(٢) راجع بول دانفيل « الولاء يحتاج الى اسدقاء أفضل » الجمهورية الجديدة عدد ٤ فبراير ١٩٥٢ (الولاء والحرية الإنسانية) مقال افتتاحي في الجمهورية الجديدة عدد ١٤ أبريل ١٩٥٢ ، ومقال « يوجين جريسمان » في نفس العدد « والان عندك تحقيق في الولاء » .

(٣) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذي في الحكومة تقرير شعبة البحث عن الافراد والخدمة المدنية (واشنطن ١٩٥٥) ص ١٢١ - ١٢٢ .
(٤) المرجع السابق .

(٥) النيويورك تيمس عدد ١٥ يولية سنة ١٩٥٦ .

وقد أصدرت المحكمة العليا قبل شهر واحد من ظهور تقرير اتحاد المحامين الأمريكيين حكماً يقضى بأن يقتصر فصل الموظفين لأسباب تتعلق بالأمن على هؤلاء الذين يشغلون وظائف حساسة (٦) . وقالت المحكمة انه توجد مبررات واضحة لاشتراطات الفصل في برنامج الأمن ، ولكن من الصعب تبرير الفصل في حالة الموظفين الذين لا يشغلون وظائف تتيج لهم أحداث أثر يذكر يضر بأمن الأمة ، وعندما لا يوجد أى تهديد مباشر بالاضرار بالأمن القومي ، تبدر اجراءات الفصل العادية ملائمة تماماً ولا توجد مبررات لسلطات استثنائية . واستمرت المحكمة في القول بأنه « نظرا للوصمة التي تلحق الأشخاص الذين يفصلون لأسباب تتعلق بالأمن تبدو الحاجة الى ضمان سلامة الاجراءات أكثر منها في الحالات الأخرى ، ونحن لانستطيع أن نفترض بسهولة أن الكونجرس قصد الحرمان من هذه الضمانات اذا لم توجد ضرورة ملزمة كما هو الوضع في حالة الموظفين الذين يعملون في الأسرار الدفاعية » . وقد أعلن النائب العام - استنادا الى هذا القرار - قاعدة إعادة الموظفين الذين فصلوا من المراكز غير الحساسة دون أسباب سليمة .

وفي نفس الوقت الذي كان اتحاد المحامين الأمريكيين يقوم بدراساته كانت لجنة من الحزبين شكلها الكونجرس في سنة ١٩٥٥ تجرى أيضا دراسة عن ترتيبات الأمن في الحكومة الفيدرالية وانتهت هذه اللجنة في سنة ١٩٥٧ الى اصدار تقرير من ثمانمائة صفحة أوصت فيه بإنشاء مكتب أمن مركزي مستقل يتحمل المسؤولية عن إدارة قوانين الأمن بطريقة أكثر انتظاما مما جرت عليه الحال من قبل وعن التدقيق في اجراءات الأمن في مجالات معينة وعن تأمين حقوق الأفراد في مواضع معينة سبق أن أهملت فيها هذه الحقوق الى درجة كبيرة . وقدم التشريع اللازم لوضع هذا البرنامج موضع التنفيذ على الفور ، ولكن الكونجرس انفض دون أن يتخذ قرارا بشأنه (٧) .

أما عن عدد الموظفين الذين تأثروا بإجراءات الأمن (وهي الأعداد التي برزت في المجال السياسي في سنة ١٩٥٤) فقد أوضحت سجلات سنة ١٩٥٦ أنه من بين أكثر من ٩٠٠٠ موظف فيدرالي قيل في وقت ما انهم فصلوا لأسباب تتعلق بالأمن ، وجد أن ٩٠ في المائة قد تركوا الحكومة عن طريق الاجراءات المعتادة في الخدمة المدنية دون اللجوء الى تحقيقات الأمن ، وكثيرا

(٦) قضية « كول » ضد « ينج » (٢٥٠ الولايات المتحدة - ١٩٥٠ -) .

(٧) نيويورك تيمس عدد ٢٥ يولية سنة ١٩٥٧ .

ما تم ذلك دون علمهم عن وجود معلومات ضدهم وأنه - حتى سبتمبر سنة ١٩٥٥ - لم يتهم فعلا الا ١٠١٦ موظفا ، فصل منهم ٣٤٢ موظفا ، وأن من بين ٩٠٠٠ اعتبروا من المخربين ، عين أكثر من نصفهم في إدارة أيزنهاور (٨) .

وقد تكرر نظام متطلبات الولاء والمباحث الذي أنشئ في المستوى الفيدرالى في مستوى الولاية مع اضافة قسم خاص بالولاء فى كثير من الحالات يوقمه كل موظف . وساننت المحاكم هذه القوانين بصفة عامة . كما فرضت كثير من المدن الكبرى تأدية قسم ولاء ، وأنشئت أحيانا مجالس للنظر فى الولاء على هذا المستوى .

الفساد وتعارض المصالح فى الوظيفة العامة :

وهناك مشكلة خاصة أخرى فى إدارة الأفراد فى الحكومة هى فساد موظفى الحكومة . فقد كشف بحث أجراه الكونجرس فى ربيع سنة ١٩٥١ عن قرائن تدل على ذبوع الفساد بين بعض كبار الموظفين فى مؤسسة تمويل اعادة البناء يبدو أنهم خضعوا للتأثير السياسى فى منح سلف كثيرة . وعلى ذلك ألقى الرئيس ترومان مجلس الخمسة فى هذه المؤسسة ، وعين فى مكانه مديرا فردا وكلفه بأن يجرى التطهير .

وبعد ذلك بقليل اكتشفت مخالفات فى كثير من المكاتب المحلية التابعة لإدارة الإيرادات الداخلية فأجرت الإدارة تطهيرا شاملا أدى الى فصل أكثر من مائة موظف بسبب تصرفاتهم اللااخلاقية . وفى أوائل سنة ١٩٥٢ اقترح الرئيس ترومان قانونا لاعادة التنظيم وافق عليه الكونجرس قصد به التخلص من ٦٤ من محصلى الإيرادات الداخلية الذين يمينون سياسيا ، وأن يمين بدلا منهم ما لايزيد على ٢٥ رئيس منطقة من الموظفين الدائمين . وبالإضافة الى ذلك غير اسم الجهاز الى « مصلحة الإيرادات الداخلية » حتى يتأكد هذا التحول .

وقد أدت المباحث فى الإيرادات الداخلية الى البحث فى وزارة العدل ، حيث وجد أن قسم الضرائب قد تقاعس عن تنفيذ بعض أحكام ضريبية نتيجة حدوث تأثير خارجى . وبدا فى هذا الوقت أنه من المحتمل أن يكون الفساد قد استشرى فى أجزاء أخرى من الجهاز التنفيذى ، لذلك عين محقق خاص ليعمل تحت اشراف النائب العام . ولكن بعد شهور عديدة من الركود - لم يبد من الكونجرس خلالها شغف كبير بالتعاون - فصل كل من النائب

(٨) مقال « اتونى لويس » فى عدد ٣٠ يولية سنة ١٩٥٦ من النيويورك تيمس .

العام والمحقق الخاص ، وأعلن النائب العام الجديد أنه سوف ينهض بالتطهير بنفسه .

وهناك موضوع قد يتصل بموضوع الفساد بين الموظفين العموميين ولكنه لا يرتبط به بالضرورة وهو ما يعرف بتعارض المصالح . ولهذه المشكلة تاريخ طويل ، ولها قانون نافذ منذ أكثر من قرن من الزمان ولو أنه غالبا ما يهمل خصوصا في أوقات الحرب . وتبرز هذه المشكلة غالبا عندما ينتقل رجال الأعمال الى الوظائف التنفيذية الحكومية سواء كموظفين يتناولون مرتبات من الحكومة أو بدون مرتبات . ويرجع الى هذا الوضع ما حدث من حالات كان تعارض المصالح فيها عاملا جوهريا في السنتين الأولى من ادارة ايزنهاور عندما دخل كثير من رجال الأعمال الى خدمة الحكومة مدفوعين بالاحساس بالواجب بقدر اندفاعهم بأى شعور آخر . فقد استقال رجال يشغلون وظائف مثل مستشار ادارة الميزانية ووزير القوات الجوية ومن كبار الموظفين في هيئة الانتاج القومي ورئيس لجنة التجارة بين الولايات ورئيس لجنة التجارة الفيدرالية ومدير الخدمات العامة - اذا اقتصرنا على ذكر عدد من أكثر الأمثلة بروزا - لأنهم أحسوا بالتعارض بين واجبهم الرسمي ومصالحهم الخاصة بسبب التقارب الشديد بينها .

ولا تقتصر هذه المشكلة على الحكومة الفيدرالية لأنها تظهر بين وقت وآخر على جميع المستويات . فقد استقال على سبيل المثال في سنة ١٩٥٧ اثنان من أعضاء مجلس مدينة نيويورك تحت التهديد بالفصل عندما ظهر بوضوح أنهما قد استقلا مركزيهما لتحسين مصالحهما الاقتصادية الخاصة . والأمر يستصعب على الحل ؛ لأن نية الضرر غير موجودة في أغلب الأحوال . ويرى « وليام وايت » أنه يبدو أن النظرة العامة الى الموضوع هي هذه : (١) رجال الأعمال يبلفون من الأمانة مبلغ أى جماعة أخرى من المجتمع ، ولكنهم لا يتفوقون عليهم فيها . وكلما طال نجاحهم في ميدان الأعمال زاد الاحتمال في أن يخلطوا بين مصالحهم والمصالح العام . (٢) وقليل من رجال الأعمال في الحكومة مستعدون (لاجراء تحويل سريع) ، ولكنه من الصعب مع ذلك على رجل الأعمال الذى قضى بهذه الصفة زمنا طويلا ألا يرجع بالسليقة مصالح الأعمال على مصالح العمال مثلا ، و (٣) يستطيع الفرد في مجال الأعمال أن ينهض بأعمال تعتبر سليمة تماما ولكنه اذا فعلها في الحكومة فانها تعتبر غير مقبولة قط ، مع أنها لا تخالف القانون اطلاقا(٤) .

(١) نيويورك تيمس عدد ٣١ يولية سنة ١٩٥٥ .

وبحلول سنة ١٩٥٥ كان مطلوبا من موظفي الحكومة المتفرغين أن يتخلوا عن جميع المصالح المالية الخارجية التي يمكن أن تتعارض مع واجباتهم الرسمية . وقد سمح لمن يعملون دون ما يتناولون أجرا أن يستمروا في تناول مرتباتهم من وظائفهم الخاصة خلال اعارتهم للحكومة (وتكون - الاعارة بصفة عامة لفترة قصيرة فقط) ، ولكن بشرط أن يقدموا اقرارا كاملا بظروفهم المالية مصحوبا بتفاصيل عن اصحاب الاعمال الذين يخدمونهم والشركات التي يسهمون فيها ، وبالإضافة الى ذلك يحظر عليهم أن يشاركوا في قرارات رسم السياسة الفعلية . وفوق ذلك فقد حرم رئيس الجمهورية بأمر تنفيذي على الخبراء الخارجيين والمستشارين الذين يعملون على أساس البذل اليومي المشاركة في قرارات السياسة الفعلية أو أن يكون لهم أى اتصال في مجال العمل العام مع الشركات التي كانت لهم أى علاقة بها أو مصلحة مالية . كما أمر رئيس الجمهورية أيضا بأنه عند تعيين مثل هؤلاء الرجال في وظائف الحكومة توضع أسباب اختيارهم بدلا من الموظفين النظاميين وتنتشر في السجل الفيدرالي ، وبذلك تتاح البيانات للصحافة وللجمهور . وأخيرا فإنه مطلوب ممن يعين على هذه الصورة أن ينشر في السجل الفيدرالي اقرارا كاملا عن جميع علاقاته بقطاع الأعمال (١٠) . والواقع أن موضوع الرقابة في هذا المجال قد سار شوطا بعيدا حتى انه في نهاية سنة ١٩٥٦ استخلصت إحدى حلقات البحث بتوجيه « ستيفن بالي » من جامعة برنستون من دراستها لمشكلة تحسين الإدارة السياسية في الحكومة الفيدرالية أنه لا مندوحة عن إعادة النظر في قواعد تعارض المصالح ووضع قانون للسلوك بدلا منها يرشد كبار الموظفين وصغارهم وليضمن حصول الحكومة الفيدرالية على القدر الكافي من المنفذين السياسيين (١١) .

وقد اتخذت خطوة كبرى في مشكلة المبادئ الأخلاقية في الحكومة بتعيين لجنة فرعية من مجلس الشيوخ الأمريكي في ربيع سنة ١٩٥١ برئاسة السناتور « بول دوجلاس » للنظر في المبادئ الأخلاقية والمعايير السلوكية في الحكومة القومية . وقال تقرير دوجلاس ان القوى التي تشجع الفساد « تتركز بصفة أساسية في مجال ضيق وهو المجال الذي تكون فيه الحكومة متقلة بأعباء التنفيذ » وهذا هو المجال الذي تتكون فيه « مصالح اقتصادية كبيرة وحيث تؤثر قرارات المشرعين والإداريين بشكل مباشر على الاعمال

(١٠) المرجع السابق عدد ٢٩ نوفمبر سنة ١٩٥٥ .

(١١) لقيت هذه الجملة مساندة من مدونة « وودرو ويلسون » للشئون العامة والمالية ونشر تقرير منها في عدد « مارس سنة ١٩٥٦ من النيويورك تيمس » .

أو الممتلكات أو الدخل لجماعات معينة من الأفراد وبذلك فإن اسامة الاختيار أو استغلال السلطة بالغ الخطورة وحيث توزع الحكومة حقوقا وامتيازات قيمة وتنشئ، أشغالا عامة ضخمة وتنفق مبالغ هائلة فى التوريدات والمعدات الحربية وتمنع القروض وتمنع الاعانات وتفرض الضرائب وتراقب مناشط الاحتكارات أو الأعمال الاقتصادية التى يدخل فيها الصالح العام» (١٢) .

أما عن المؤاخذه فقد وضعها تقرير دوجلاس على الجهاز التنفيذى وعلى الكونجرس نفسه وعلى الجمهور . وتقول اللجنة الفرعية « انه يبدو من سجلاتنا فى الكونجرس أننا متساهلون الى درجة لامسوغ لها ، فلم يتصرف أى من المجلسين بقوة ويتشدد فى نظامه بالنسبة للمسائل الأخلاقية أو للارتفاع بالمعايير الخلقية . فقد حكم على بعض الأعضاء فى الستين الأخيرة فى جرائم سجنوا بسببها ولكنهم لم يطردوا من المجلس . ولم يكن لأى من المجلسين نشاط بصفة خاصة فى البحث عن السلوك الذى يدعو للشك بين أعضائه وتوقيع العقاب عليهم» (١٣) .

ويظهر بوضوح الدرس المستفاد من هذا البحث وهو انه : لا توجد جماعة فى المجتمع كما يقول التقرير « تحتل مكانا تشهير منه بازدرء الى الآخرين . ولا يستطيع تجار النفوذ أن يعيشوا الا اذا كان رجال الأعمال أو غيرهم راغبين فى حمايتهم . ولا تكون المحسوبية مشكلة ما لم يسع الأفراد الى الحصول على مزايا لا حق لهم فيها من الحكومة » . فالهدايا والضغط غير التنظيم والرشاوى ترد من خارج الحكومة ، من الأفراد والمؤسسات ومن الجماعات التى هى جميعا جزء مما نسميه الجمهور ، وترى اللجنة الفرعية أن أخلاق الموظفين يمكن أن تتميز ولكنها « بالتأكيد لا تنصل » عن أخلاق الجمهور عامة ؛ لأن المعايير الأخلاقية فى الأمة « تكون البيئة الأخلاقية التى بدورها تشكل معيار السلوك للموظف العام » (١٤) وبذلك يتأيد أحد مبادئ التنظيم الذى وضعه ألكسندر ليتون وذكرناه فى فصل سابق .

الحياد السياسى :

إذا نظرنا الى الوراء فى فترة تمتد نحو ثمانية عقود من تاريخ الإصلاح فى الخدمة المدنية فإن الفرد تعثر به المهمة من حقيقة أن الحياد السياسى

(١٢) النيويورك تيمس عدد ١٨ اكتوبر سنة ١٩٥١ .

(١٣) المرجع السابق .

(١٤) المرجع السابق .

الذى يتضمن التفانى فى العمل لذاته على عكس الولاء للحزب السياسى الذى يتولى السلطة مازال من بين مشكلات ادارة الأفراد التى لم تحل بعد . وقد نما الحافز على « محاربة المحسوبة » أساسا من رغبة سليمة فى التحولة دون ترك العمل بالجملة فى الوظيفة العامة عندما يخلف الحزب الحاكم حزب آخر نجح فى انتخابات جديدة . وكانت الرغبة فى منع تعيين الانصار غير الأكفاء فى مكان الأفراد المؤهلين اعتبارا ثانيا له مبرراته . وهذا القدر واضح ومقنع . ولكن المصلحين ذهبوا الى أبعد من ذلك ينازعون فى أنه ينبغى أن يكون الموظف العام محايدا بمعنى أنه ينبغى له ألا يهتم بالموضوعات والغايات التى تقسم الرأى العام وتفرق بين سياسات الأحزاب السياسية وتحدد برامج الحكومة .

ولكن اذا كان على الموظفين العموميين أن يديروا برامج تعتبر سياسية فى منشئها فكيف يمكن أن يتجنبوا الاهتمام بالسياسة ؟ واذا كان عليهم أن يتفانوا فى تنفيذ نفس هذه البرامج بنجاح فلماذا يتحمل أى من الحزبين مظهر عدم المبالاة بأهدافه ؟ فعلم المبالاة يزيد من الاستهتار وقلة الفاعلية ، ويعتبر الى حدهما مسئولوا عن الأقواق الكثيفة من القوى الصاملة التى تبدو الحكومة فى حاجة اليها غالبا .

وقد تعرض موضوع الحياد للمناقشات على مدى سنوات عديدة ومازالت النتيجة حتى الآن غير واضحة . فمثلا أدت كثرة السخط عن كل ما يعنيه الحياد السياسى الى أن ينشر « جون فيشر » رئيس تحرير مجلة هارپر مقالا منذ سنوات قليلة عنوانه « لنعد ثانية الى نظام المغانم » ، ويدلل فيشر على ضرورة التوسع فى اتباع قواعد ادارة الأعمال التى ثبت نجاحها فى العمل بالخدمة المدنية : فاذا كان لديك رجل ممتاز فى وظيفة اشرافية فلا بد أن تترك له الحرية فى تعيين الأفراد الذين يعملون معه واسناد أنسب الأعمال الى كل منهم وأن يعين بدلا منهم عندما يصبح عملهم غير مقبول فليس للسياسة دخل فى هذا^(١٥) .

كما أثار « كينيث كول » مناقشة أخرى عامة عن الموضوع فى مقاله « نظام الجدارة مرة أخرى » المنشور فى مجلة العلوم السياسية والذى حفزه لكتابته ما أوصت به لجنة براونلو من أن يتوسع فى نظام الخدمة المدنية ليشمل جميع الموظفين الا قلة من الوظائف العليا التى تنهض برسم السياسة يبقى التحين فيها للسلطة الادارية . ويقول كول أنه ينبغى لأنصار نظام

(١٥) جون فيشر « لنعد ثانية الى نظام الناقم » مجلة هارپر (أكتوبر ١٩٤٥)

الجدارة ؛ اما أن يوضحوا لنا كيف يمكن الملامة بين التعيينات السياسية والنظام الحزبي الأمريكي ، واما أن يقترحوا أساسا آخر للنظام الحزبي ذاته . وفوق ذلك فإنه حتى تصبح المسئولية التنفيذية فى الحكومة حقيقة فلا بد أن يسمح للمديرين بسلطة التعيين والفصل حسب ما يقدرون الصالح ولا يخضعون فى هذا الا لمراجعة رؤسائهم الرسميين (١٦) .

وقد حاول الكونجرس فى قانونى هاتش سنة ١٩٣٩ ، ١٩٤٠ - اللذين أشرنا اليهما من قبل - فيما حاول أن يفرق بين الموظفين العموميين الذين لهم مركز سياسى ومن لهم للمشاركة فى الحملات السياسية والذين ليست لهم الا صفة الموظف العام ، وعليهم أن يحتفظوا بالحياد . وفى كلتا الحالتين يحرم هذان القانونان على الأفراد أن يستخدموا سلطة مراكزهم فى التأثير فى الانتخابات ولكن بالإضافة الى ذلك ليس للموظفين المدنيين غير السياسيين أن يقوموا «بأى دور نشيط فى الادارة السياسية أو فى الحملات السياسية» ، ويمتد الحظر كذلك الى موظفى الولايات والحكومات المحلية الذين ينالون جزءا من مرتباتهم من الاعتمادات الفيدرالية .

وتشمل المناشط الممنوعة - بناء على رأى لجنة الخدمة المدنية - السعى للحصول على وظيفة فى الحكومة الفيدرالية أو فى ولاية الا اذا استقال الموظف من عمله ، وتحريض الآخرين على التقدم للوظائف السياسية ، والقيام بالحملات المؤيدة أو المعارضة لحزب سياسى أو لمرشح ، ونقل الناخبين الى مراكز الانتخابات وتوزيع مواد الدعاية والمشاركة فى المواقب السياسية ، وبيع تذاكر المناسبات السياسية ، والكتابة فى تأييد أو معارضة أى حزب أو مرشحين وطلب أو تسلم أى معونة سياسية . ومع ذلك يستطيع من يعمل فى الحكومة الفيدرالية أن يتقدم مستقبلا لوظيفة محلية ، ولكن فى نحو ٥٠ مجتمعا فحسب يستثنىها القانون جزئيا ، وعليه أن يستقيل من وظيفته الفيدرالية اذا تم انتخابه .

وقد ثبت أنه من الصعب جدا تطبيق قانونى هاتش كليهما حتى ان السناتور هاتش نفسه قد اقترح الغامها . والتهرب من اشتراطات القانون تنجح بصفة عامة وما يكتشف من المخالفات هو عادة مخالفات صغيرة . ومن ذلك أن أحد مديرى مؤسسة التأمين على المصنوعات الفيدرالية فى إحدى الولايات أوقف عن عمله مدة خمسة أشهر ، لأنه تحدث مؤيدا مرشحا معيناً فى اجتماع تأمين المصنوعات . وفى مثال آخر أوقف ثلاثة عشر من

(١٦) كينيث كول « نظرة الجدارة مرة أخرى » مجلة العلوم السياسية والأمريكية

(أغسطس ١٩٣٧) ص ٦١٥ - ٦١٨ .

موظفي الضرائب الفيدراليين مددا تتراوح بين ثلاثة وستة أشهر لمشاركتهم في حملة بيع تذاكر لحفلة العشاء السنوى للحزب الديمقراطي في يوم جيفرسون .

ويظن الكثيرون أن قانوني هاتش قد تجاوزا الحدود المعقولة . فالموظفون العموميون يكونون قطاعا كبيرا من المجتمع الانتخابي ، وهم على دراية بالموضوعات العامة ، وآراؤهم وأصواتهم مطلوبة . ومن ناحية أخرى فإنه من غير المقبول أن يستغلوا وظيفتهم العامة في الحصول على الأصوات أو المساعدات من المرشحين . ويبدو أن ولاية نيويورك قد اتخذت حلا أفضل من قانوني هاتش حيث يرخص القانون لجميع الموظفين المدنيين - ماعدا مديري الشرطة والضباط وأعضاء قوة الشرطة وموظفي الولايات والحكومات المحلية الذين شملهم قانون هاتش الثاني - بالمساهمة في السياسة . وذكر النائب العام للولاية عندما أصدر هذه القواعد : « اني أعتقد أن الموظف في الولاية ، أو في أى تقسيم سياسى فرعى من تقسيماتها ، يمكن أن يكون عضوا في لجنة سياسية : (١) اذا كان نشاطه فيها في غير الوقت المخصص لاداء واجباته الوظيفية في الولاية أو في أحد تقسيماتها السياسية . (٢) واذا لم يستغل علاقاته الوظيفية مع حكومة الولاية في نطاق مثل هذه النشاط السياسية (١٧) » .

وكما ظهر من الفصول السابقة فإن السياسة ورسم السياسة وجماعات أصحاب المصلحة وجماعات الضغط تصاحب الإدارة العامة من أعلى مكاتبها الى أدناها . فإذا كان على الحكومة أن تكسب أشخاصا يتفانون في أداء أعمالهم فلا بد أن يتوافر لأول وهلة ما يؤيد تعيين ذوى الكفاية من مؤيدي الحزب الحاكم الذين يتوافر لديهم الاهتمام الشخصى بتحقيق الأهداف التى ساندتها النخبون . ولا بد أن يسلم المصلح الغيور بأن هناك المؤهوبين والمبتدئين من بين مؤيدي الأحزاب السياسية . وبالإضافة الى ذلك كما أشار « ألكسندر ليتون » فإن المديرين في كل المستويات كالأفراد في كل مكان لا يعملون بفاعلية الا اذا كان لهم نظام عقائدى يهديهم ويوحى اليهم وعقيدة سياسية تكون جزءا من مثل هذا النظام . وتتجه البيروقراطية لاتقادها هذا النوع من الدافع الى عشق الذات والى الاسراف في مشاعرها على نفسها وعلى مصالح الطائفة التى تنتمى اليها . ويؤدى هذا بالطبع الى خلق مشكلة أخرى . فكيف يمكن إذن أن تحل مسألة الحياد السياسى هذه؟

هناك دراسات عديدة تقدم المواد الخام التي يستخلص منها الفرد النتائج عن هذا الموضوع الرئيسي في السياسة العامة .

ويدعى « ج . دونالد كننجل » أن ما يمكن أن يسمى النظرة الرهبانية للخدمة المدنية هو في الواقع نظرة خاطئة ، فلم يكن جهاز الخدمة المدنية البريطانية محايداً أبداً ، وحتى إذا كان كذلك في وقت ما فإنه يتعذر عليه أن يبقى كذلك في فترة تغير اجتماعي كالتي بدأها حزب العمال البريطاني في سنة ١٩٤٥ . ويحتاج « كننجل » بأنه يوجد في مقابل الحفنة الصغيرة من الموظفين السياسيين في القمة ٥٥٠.٠٠٠ من الموظفين المدنيين الذين يشكلون الهيئة الادارية الدائمة ويعكسون مصالح الطبقة المتوسطة وتطلعاتها . ويعمل ثلث هؤلاء الموظفين أساساً في تنفيذ الخدمات الاجتماعية وفي تطبيق اللوائح الأساسية وأنواع الرقابة على الحياة الاقتصادية . ويرى كننجل أن جميع المؤسسات السياسية - ويشمل ذلك تشكيل وأفراد الهيئات التنفيذية - لا تستطيع الفكك من معركة التنازع على السلطة ولهذه النظرة الديناميكية الى السياسة كما يلاحظ « آفرى بيرسون » آثار بعيدة على عقيدة حياد الخدمة المدنية (١٨) .

الروح الطائفية في الادارة :

« مشكلة الحياد السياسي مشكلة مركبة ، ويمكن أن يقال الكثير تأييداً لاتجاه الموظفين المدنيين الى التفاني في عملهم بصرف النظر عن ولائهم الحزبي . فمن ناحية ينبغي على الموظفين أن يكونوا موضوعيين في تفسيرهم للحقائق والموضوعات مثار الجدل عندما تمرض عليهم كما يبدو من الناحية الأخرى أنه إذا لم يكن اهتمام جماعة ما موجهاً الى غاية فإن هذه الجماعة تصبح منظوية ومغلقة على نفسها وتصبح رفاهيتها الخاصة شغلها الأساسي . وهذا دليل على الروح الطائفية التي قد تكون واحدة من أسوأ سمات البيروقراطية . وقد سلط الضوء على هذه الحقيقة الأساسية بما ذكر من أن « البيروقراطية تبالغ في تقدير أهمية المحافظة على النظام الرسمي الذي تكون مسئولة عن حمايته ، في حين أن العضو الفرد في البيروقراطية يعظم من دور وظيفته في نطاقها ويفار من أي اعتداء عليها من الموظفين

(١٨) ج . دونالد كننجل - البيروقراطية المثلة : تفسير للخدمة المدنية البريطانية (انشوك ١٩٤٤) علق عليه « آفرى ليرسون » في مجلة الادارة العامة المجلد الأول (ربيع ٤٥) ص ١٦٨ - ١٧٢ راجع أيضا « ليون ابشتين » التقويم السياسي للموظفين المدنيين : « الولايات المتحدة وبريطانيا العظمى » مجلة الادارة العامة المجلد الخامس (خريف ١٩٥٠) ص ٢٨١ - ٢٩٠ .

الآخرين(١٩) ، وكما لوحظ من قبل فإن جمود ترتيب الوظائف في الحكومة الفيدرالية يقضى هذا الاتجاه بتزويده بسند قانونى بشكل لم يكن مقصودا عندما أدخل هذا النظام .

وإذا ما وقع البيروقراطى تحت تأثير الروح الطائفية أصبح محك كل قرار يتخذه هو التساؤل هل هو فى صالح الجماعة ؟ ويقصد بكلمة الجماعة هنا جماعته أو الخبراء من الجهاز التنفيذى الذى ينتمى اليه شخصيا . ولنؤكد الآن أن مثل هذا السلوك له مزايا : فانه يجعل الموظفين العموميين يعنون بالمبادئ والأخلاق ويشعرون بالولاء لعملهم وقد يكون هذا فى الواقع هدفا بديلا للهدف السياسى . ولكن العيوب فى هذا هى أنه عندما ينطوى الأفراد على أنفسهم فانهم لا يقدرون حاجتهم الى العلاقات الإنسانية الطيبة . وغالبا ما يعارضون الأهداف الاجتماعية الكبرى اذا لم تتطابق هذه مع أهدافهم الطائفية الخاصة ويضخم اتجاههم الى درجة كبيرة مشكلة القيادة التنفيذية التى لابد أن تستند الى تأييد الطائفية لتحقيق فاعلية البرنامج . والمشكلة مشتركة فى هذه الناحية الأخيرة على وجه خاص بين كل من المؤسسات الكبيرة والحكومة(٢٠) . ومشكلة ادارة الأفراد هى فى محاولة توسيع أفق الموظفين بالتدريب وبالتكليف بالمهام وبالتنقل فى الأعمال . وينتظر أن تؤدى زيادة الاهتمام بمثل هذه الوسائل الى الاحتفاظ بحيوية البرامج العامة .

وأغلب الأفراد قادرون على التمسك بعدد من أنواع الولاء المختلفة يهتم بها الإدارى وهى الولاء لأنفسهم ولنقابة العمل ولجماعة الادارة أو المهنة ولجماعة العمل الخاصة التى يرتبطون بها وكذلك لأهداف البرنامج . وتدخل أنواع أخرى فى هذا المركب هى الولاء للأسرة والكنيسة والفئة والجنس والأمة الى الولاء للإنسانية جمعاء . ومشكلة المنفذ هى محاولة جمع هذا الولاء المتعدد فى اتساق بحيث يتحول نشاط جماعته الى جهد ظاهر فعال . وبهذه الكيفية فانه يمكن التغلب جزئيا على ولاء الطائفة الضيق لذاتها .

(١٩) ص ٥٠ م . ماك آيفر تسجيل الحكومة (نيو يورك ٤٧) ص ٢٢٠ - ٢٢١ ، ومن البيروقراطية انظر كارل مانهايم « الانسان والمجتمع فى عصر اعادة البناء » (نيو يورك ١٩٤٠) ، باسم دوبرت مرون « التشكيل البيروقراطى والشخصية » - القوى الاجتماعية - عدد ١٨ (مايو ١٩٤٠) ص ٥٦٠ - ٥٦٨ ، مرفشال ديموك « البيروقراطية تخبر نفسها » مجلة الادارة العامة الجزء الرابع (صيف ١٩٤٤) ص ١٩٧ - ٢٠٧ .
(٢٠) مرفشال ديموك ، هوارد هايد « البيروقراطية والوصاية فى المؤسسات الكبيرة » (اللجنة الاقتصادية القومية المؤقتة كتيب رقم ١١ واشنطن ١٩٤٠) .

القيادة في القمة :

تؤدى بنا مشكلات الحيايد السياسى والولاء للطائفة مباشرة الى مسألة نوع القيادة التى تتوافر فى قمة التشكيل الحكومى ، لأنه عن طريق هؤلاء الاداريين الذين يعينون لأسباب سياسية أحيانا يوجه أغلب موظفى الحكومة ويحتفظ بحيوية البرامج العامة . وتنهم الحكومة الفيدرالية غالبا بالاسراف فى استخدام القوى العاملة ، وفى الحالات التى تبني فيها هذه الاتهامات على الحقائق وليس على التحيز يرجع السبب الى افتقاد القيادة القادرة على تحويل الطاقة الكامنة الى انجاز . وقد آكدت لجنة هوثر الأولى أهمية عامل القيادة (٢١) وذهبت اللجنة الثانية الى أدق من ذلك بأن قدمت توصيات واضحة لتدعيم القيادة فى المستويات العليا من الحكومة الاتحادية(٢٢) .

والحقيقة أن عدد موظفى رسم السياسة فى الحكومة الفيدرالية صغير الى درجة مذهلة وهو فى الواقع أصغر كثيرا مما ينبغى(٢٣) . وقد وجدت إحدى شعب البحث من لجنة هوثر الثانية أن كبار الموظفين فى الحكومة الفيدرالية من رؤساء الأجهزة أو وكلائهم أو مساعديهم يبلغ عددهم ٣١٣٠ . ويفترض فى موظفى رسم السياسة هؤلاء أنهم بمساعدة الموظفين الدائمين يديرون نشاط جيش يبلغ تعداده نحو مليونين ونصف مليون من الرجال والنساء يستخدمون فى شتى أنحاء البلاد وفى كثير من البلاد الأجنبية . ولنتذكر أيضا أنه مادام من المفروض أن كبار الموظفين المدنيين فى المستوى الأدنى من مستوى موظفى رسم السياسة المعينين يلتزمون الحيايد السياسى فلا ينتظر منهم الكثير من المبادأة فى أمور السياسة العامة ، وهم كالجنود المتأخرين ينتظرون الإشارة من رؤسائهم . ولنتذكر بالإضافة الى ذلك أن أغلب الرؤساء من موظفى رسم السياسة يستبدلون اذا ما تقرر حظ الأحزاب فى الحكم ، وأنه حتى اذا استمر أحد الأحزاب فى الحكم لفترتين فإنه تحدث تغيرات كثيرة فى هذه الوظائف .

(٢١) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذى فى الحكومة - تقرير شعبة البحث عن ادارة الولايات (واشنطن ١٩٤٩) .

(٢٢) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذى فى الحكومة - تقرير اللجنة من الأفراد والخمسة المدنية (واشنطن ١٩٥٥) وكذلك تقرير شعبة البحث من الأفراد والخمسة المدنية .

(٢٣) يستخدم مصطلح « موظفو رسم السياسة » هنا ليل على مجموعة باللات من الموظفين المومعين الذين يشغلون الوظائف بالتميين وهم فئة مختصة ولكنها جزء من جماعة أكبر تسمي فى كل الحكومات فى تشكيل السياسة . وهذه الجماعة الأكبر فى كل من الادارة العامة والادارة الخاصة على السواء تشمل كل فروع التنظيم فى الواقع .

وعلى ذلك فهناك مشكلتان ملحتان في شئون الأفراد تتطلبان الحل :
الأولى هي كيف تحول السياسة الى مستقبل وظيفي أكثر جاذبية بحيث
تقبل عليها أعداد متزايدة من الأفراد المؤهلين ليعملوا كرؤساء للهيئات
أو المصالح ووكلاء للوزارات ومساعدين للوزراء وغير ذلك من وظائف رسم
السياسة ، والثانية هي كيف تجعل الوظائف العليا في سلك الخدمة
التنفيذية في المستوى التالي للرؤساء المعينين على درجة كافية من الإغراء
لتجذب الرجال والنساء القادرين على توفير القيادة السياسية والمبادرة
التنفيذية .

وقد وضعت شعبة البحث من لجنة هوفر الثانية في صياغتها لتوصياتها
لتدعيم الإدارة العليا في كل من مستوى السياسة والخدمة المدنية خطاً
فاصلاً بين التنفيذيين السياسيين والتنفيذيين الدائمين وحسرت تحت كل قسم
الوظائف التي تدخل فيه ، وعلى ذلك ينبغي أن يضم المنفذون السياسيون :

رؤساء ووكلاء المصالح والهيئات .

مساعدى رؤساء الهيئات (ماعدا المساعدين الإداريين للوزراء) :

المعنى أو المستشار العام للوزارة .

رؤساء المكاتب الاستشارية التي تختص بالسياسية في الوزارات .

رؤساء مكاتب الاستعلامات في الوزارات .

المعاونين السياسيين ومساعدى التنفيذيين السياسيين .

وبلغ عدد الموظفين الفيدراليين من هذه الفئات في الهيئات الفيدرالية
في سنة ١٩٥٤ نحو ٧٥٥ . واستمرت شعبة البحث تقول ان الوظائف
في مجموعة الإدارى المستديم ينبغي أن تشمل :

المساعدين الإداريين للوزراء والوظائف المعادلة .

رؤساء وأعضاء المكاتب الاستشارية في الوزارات المختصين بالمسائل
العضوية .

وكلاء الرؤساء والأعضاء الآخرين في المكاتب الاستشارية بالوزارات
المستولن عن السياسة المادية .

رؤساء الإدارات الخطية (أو التنفيذية) .

مساعدى رؤساء الإدارات ورؤساء الأقسام وغيرهم من المستويات الأدنى .

رؤساء المكاتب الميدانية في الأقاليم أو المناطق .

المعاونين المهنيين المستديمين والمساعدين .

وقد قدر عدد أفراد هذه المجموعة في الحكومات الفيدرالية بأكملها في سنة ١٩٥٤ بنحو ٤٠٠٠ (٢٤) .

واستنادا الى هذا التحليل أوصت لجنة هوفر نفسها بأن يعين رئيس الجمهورية بالتحديد الوظائف في الفئة السياسية تحت أربعة جداول منفصلة ووفقا لتجمعات اقترحها اللجنة بحيث يجب على الكونجرس بعد ذلك أن يزيد مرتبات الوظائف العليا في كل من الفئة السياسية والمستديمة وأن ينشئ هيئة لكبار الموظفين المدنيين تتكون من أفراد السلك الإداري الذين يختارون من جميع أجزاء الخدمة المدنية العادية ومن جميع الوزارات والهيئات « ويستند ذلك كلية الى الدراية الواضحة » . والمأمول أن يشرح هؤلاء الأفراد رؤساء المصالح والهيئات ويعينهم مجلس لكبار موظفي الخدمة المدنية بموافقة رئيس الجمهورية في وظائف اعتمدها وينبغي أن يعين هؤلاء بحيث تكون لهم المكانة والمرتبة والراتب باعتبارهم أفرادا كما ينبغي أن تتوافر المرونة في تعيينهم في عدد من الوظائف المعتمدة التي تتطلب الموهبة الإدارية العليا .

وذكرت لجنة هوفر أن الهدف الأساسي لهذه التوصية هو أن يتوافر دائما وتحت الطلب في الحكومة مجموعة معروفة من الإداريين ذوي المؤهلات العالية وضحت مقدرتهم واستقامتهم وأمانتهم بشكل ظاهر ومن القادرين على تسهيل اضطلاع المنفذين غير المستديمين بمسئولياتهم والذين يضيفون الى العمليات الحكومية البساطة والفاعلية والاقتصاد . وهدف ثانوي ولكنه يتصل بهذا هو جعل الخدمة المدنية أكثر جاذبية كمستقبل في نظر الرجال والنساء القادرين « (٢٥) » .

وقد ثبت أنه يمكن أن تتيج كل من وظائف التعيين العليا ووظائف الخدمة المدنية العليا مستقبلا مرموقا للأفراد الأكفاء بما أحرزه البريطانيون من نجاح في المجالين . والواقع أنه حدث بعض النجاح في البلاد كما تدل عليه الدراسة التي أجراها ماكماهون وميليت عن « الإداريين الفيدراليين » (٢٦) . ومن واقع الحال أنه في السنتين القليلة الأخيرة عين نفر من الموظفين المدنيين الدائمين في وظائف عليا لرسم السياسة في الحكومة الفيدرالية . ومع أن مرتبات هذه الوظائف قد رفعت أيضا إلا أن معدلها مازال أقل من

(٢٤) تقرير شعبة البحث عن الأفراد والخدمة المدنية ص ١٥ - ١٦ .

(٢٥) الأفراد والخدمة المدنية ص ٢٨ - ٢٩ .

(٢٦) آدثر ماكماهون ، جون ميليت الإداريون الفيدراليون (نيويورك ١٩٣٩) .

المعتمد في الصناعة للوظائف التي تعادلها في مسئوليتها . ومن البديهي أن الرضا الشخصي الذي تتيحه خدمة الأمة عن طريق الوظيفة العامة سوف يساعد دائما على تعويض الانخفاض في العائد المادي ولكن مما لاشك فيه أن زيادة المرتبات مضافا إليها ماتصفيه هيئة كبار الموظفين المقترحة من مكانة ينتظر أن يجتنب بلاشك أعدادا أوفر من القادرين الذين لا يستطيعون اليوم أن يتركوا وظيفة القطاع الخاص ذات المرتب الأعلى .

مراجع مختارة

- American Academy of Political and Social Science, *The Annals*, "Bureaucracy and Democratic Government," Vol. CXCII (March, 1954).
- Appleby, Paul H., *Morality and Administration in Democratic Government* (Baton Rouge, La., 1952).
- Belsley, G. Lyle, *Federal Personnel Management in Transition* (Chicago, 1953).
- Bountecon, Eleanor, *The Federal Loyalty-Security Program* (Ithaca, N.Y., 1953).
- Cole, Kenneth C., "The 'Merit System' Again," *American Political Science Review*, Vol. XXXI (August, 1937).
- Commission of Inquiry on Public Service Personnel, *Problems of the American Public Service* (New York, 1935).
- Commission on Organization of the Federal Branch of the Government, *Personnel and Civil Service* (Washington, D.C., 1955).
- , *Task Force Report on Personnel and Civil Service* (Washington, D.C., 1955).
- Corson, John J., *Executives for the Federal Service* (New York, 1952).
- David, Paul T., and Ross Pollock, *Executives for Government* (Washington, D.C., 1957). A report of The Brookings Institution on central issues of Personnel administration.
- Douglas, Paul H., *Ethics in Government* (Cambridge, Mass., 1952).
- Fischer, John, "Let's Go Back to the Spoils System," *Harper's Magazine*, Vol. XCI (October, 1945).
- Gellhorn, Walter, *Security, Loyalty, and Science* (Ithaca, N.Y., 1950).
- Kaplan, H. Eliot, "Political Neutrality of the Civil Service," *Public Personnel Review*, Vol. I (April, 1940).
- Kemmerer, Gladys, *Impact of War on Federal Personnel Administration* (Lexington, Ky., 1951).

- Mandell, Milton, "Personnel Standards," in Fritz Morstein Marx (ed.), *Elements of Public Administration* (New York, 1946).
- Meriam, Lewis, *Public Personnel Problems from the Standpoint of the Operating Officer* (Washington D.C., 1938).
- Millett, John D., *Management in the Public Service* (New York, 1954), Chaps. 12, 13.
- Nigro, Felix (ed.), *Public Administration: Readings and Documents* (New York, 1951), Chap. 4.
- United States Civil Service Commission, *Better Use of Personnel* (Washington, D.C., 1944).
- , *Evaluating Personnel Management* (Washington, D.C., 1945).
- Waldo, Dwight, *Ideas and Issues in Public Administration* (New York, 1953). Pt. III, "Personnel."
- White, Leonard D., "The Senior Civil Service," *Public Administration Review*, Vol. XV (Autumn, 1955).

التدريب والتطوير

وظيفة التدريب عنصر أساسي في إدارة الأفراد بمفهومها الواسع ، ويشترك في تحمل المسؤولية عنها كل من إدارة الأفراد والمدير التنفيذي . والأنماط الأساسية للتدريب تشمل التدريب قبل دخول الخدمة وبعد دخولها والتدريب في أثناء العمل والتدريب بعيدا عن العمل وبرامج التوجيه للموظفين الجدد وتدريب المنفذين في مستويات الإدارة العليا ، وتركز في هذا الفصل على التدريب بعد دخول الخدمة . ومن الموضوعات المتصلة التي يناقشها هذا الفصل كذلك نظم اقتراحات الموظفين التي يشاركون عن طريقها في الإدارة وتقدير الأداء التي تنبئ الموظفين عن مدى تقدمهم والتصيح للموظفين حيث تقدم لهم المشورة في مختلف المشكلات التي تنشأ من علاقات العمل ، وأخيرا علاقة المرعوس بالرئيس التي تركز على وسيلة جديفة هامة تسمى الإدارة الجماعية ويقصد منها تنمية القيادة بين صفار المنفذين . ويدخل موضوع العلاقات الإنسانية بالضرورة في كل عناصر التدريب .

وظيفة التعليم في الإدارة :

وجد أحد مؤلفي هذا الكتاب خلال دراسته لبعض المؤسسات الصناعية الكبرى في البلاد (١) أن كبار المنفذين يستندون في تقدير كل منهم للآخر إلى درجة النجاح في تطوير المرعوسين فبعض المنفذين يحققون شهرة فذة بسبب مقدرتهم على الارتفاع بمرعوسيهم ليسروا معهم ، ويبدو الآخرون عاجزين عن ذلك . وعلى سبيل المثال يقال أن كبار المنفذين في إحدى المؤسسات قد وصلوا إلى المراكز التي يشغلونها بفضل نائب رئيس سابق للعمليات كانت له مقدرة طبيعية على تطوير الرجال ونجد في نفس المؤسسة أمثلة عن رجال خففت مراتبهم لما بدا من تركيز اهتمامهم الأساسي

(١) مارشال ديوك ، هوردهايد - البيروقراطية والوصاية في المؤسسات الكبيرة
(اللجنة الاقتصادية القومية المؤقتة - مكتب رقم ١١ واشنطن ١٩٤٠) .

على مستقبلهم الوظيفي وعدم بذل أى جهد في تشجيع مرعوسيه . وسوف يظل النوع الأول مذكورا بسبب مساهمته في قوة المؤسسة المستمرة : في حين لا يلقى النوع الآخر قبولا اذ أنه على فرض أن مثل هذا الرجل قد تميز بانجازاته الا أن شخصيته قد تركزت على ذاتها ، كما انه عاق مرعوسيه عن التقدم بدلا من معاونتهم واطهار أحسن ما فيهم من مواهب . ومن المعتاد أن يأخذ رجال الأعمال بهذا التمييز . فمثلا يقدم مؤلفو كتاب العمل التنفيذي نتائج مثل هذه : يهتم المتميزون من المنفذين اهتماما كبيرا بالطريقة التي يتمكن بها مساعدوهم من زيادة تمكنهم من عملهم باستمرار . ورغم ذلك فإن الكثير من الإداريين لا يستطيعون ادراك مدى تأثير عاداتهم في العمل على الحد من قدرة مرعوسيه على النمو . ولن يستطيع المنفذ الذي يفصل العاملين بدلا من تطويرهم أن ينجح في تطوير ادارة تعاونه فقد أصبحت القدرة على التعامل مع البشر في أغلب المراكز أكثر ضرورة من القدرة الفنية . وهؤلاء الذين يطورون صفار الموظفين التابعين لهم يزيئون من الأداء الكلي في أجزئهم بصورة لا يمكن الوصول اليها دون مساهمتهم ، وأخيرا « فإن القائد الإداري يعمل على التكميل بين حاجات المؤسسة ومتطلبات الفرد الى النمو والتطور الشخصي بطريقة أكثر واقعية عما يفترض عادة » (٢) .

وقد قدم « مكلتون هول » وهو أحد الثقات في تدريب المشرفين في الحكومة تقريرا عن نتيجة استفتاء بين المديرين أجرى منذ سنوات عديدة . فقال أن هناك احساسا بأن موظف الحكومة المعتاد لا ينجح أكثر من نصف ما يستطيع انجازه . ثم أضاف « هول » أن ذلك ما قرره « كاري » عن جميع الوظائف من أن من المحتمل «أن الموظف المعتاد لا يقدم أكثر من ثلثي... طاقته الكاملة من التعاون والمقتررة الى صاحب العمل » (٣) . وحتى اذا ادخلنا في اعتبارنا حدود الخطأ في هذه التقديرات تظل الحقيقة قائمة من أنه يبدو أن معظم الموظفين يعملون في مستوى أدنى من طاقاتهم . وهذا يشير الى أن التوصل الى حل لهذه المشكلة قد يرتفع كثيرا بفاعلية الادارة التنفيذية الداخلية .

(٢) ليرت واولرغ ويوز : كتاب العمل التنفيذي (بوسطن ٥١) صفحات ٩٢ و ٩٤

و ٢٠٠ و ٢٠١ و ٢١١ .

(٣) مكلتون هول « الاشراف على الأفراد - سد الفجوة بين التفكير والتنفيذ » الادارة المتقدمة العدد ١٢ (سبتمبر ١٩٤٧) ١٢٦ - ١٣٥ ومقال كيبه كاري عن « الاشراف النشوري والادارة » الأفراد عدد ١٨ (مارس ١٩٤٢) ص ٢٨٦ - ٢٩٥ .

ولكن ماهو الحل ؟ يرى « هول » أن الصعوبة لا ترجع الى أى قصور في النظرة السيكولوجية أو مبادئ الإدارة . فأتينا نعرف ما يجب أن يعمل تماما ، ولكننا لا نقوم به . وقال ان هناك فارقا وهو في الغالب فارق كبير - بين ما يوافق المشرفون على أنه وسيلة فعالة في معاملة الموظفين وبين الطريقة التي يعاملونهم بها فعلا . وقد قدم « هول » ثلاث عشرة نقطة يعتبرها أساسا لاي نظام سليم في العلاقات بين الموظفين والإدارة ، ورأى انه ربما تكون هناك نقط أخرى . وهذه النقط الثلاث عشرة هي : تشاور مع الموظفين قبل اتخاذ قرارات تؤثر فيهم أثناء عملهم حتى تضمن مساعدتهم في حل مشكلاتك التنفيذية ، وأخطر موظفيك مقدما بالتغيرات التي تؤثر فيهم ووضح اسبابها ، وتأكد انهم يفهمون الحكمة فيما يقومون به من عمل ، وعرف كل واحد منهم بمركزه ، وأظهر رغبتك في مساعدة كل منهم على النجاح في عمله ، وأعطه التقدير الذي يستحقه ، وتأكد من أن مطالبك معقولة ولو أنها في مستوى مرتفع ، استغفد احسن استفادة من قدرات كل موظف ، وأزل العقاب من طريق الإنجاز السريع للعمل ، وتجنب ظهور أى تحيز أو محاباة للموظفين ، وقدم اهتمامات موظفيك الى رئيسك ، وكن متقدرا ومعاوننا عند معالجة مشكلات موظفيك ، وأخيرا اخلق جوا تشيع فيه الصداقة والتقدير (٤) .

ثم يشير هول الى ما عرف بدراسات هوثورن في شركة ويسترن الكتريك التي أظهرت من بين مسائل أخرى « أن لطريقة الإشراف على الأفراد أو إدارتهم أثرا كبيرا في انتاجهم أكثر من أثر ظروف العمل أو طول يوم العمل أو حتى مستوى الأجر » (٥) . وبعبارة أخرى فالناس يتأثرون بالاهتمام أكثر من أثرهم بالعوامل الطبيعية أو المؤثرات المادية الأخرى .

كما أنه توجد قائمة مشابهة عن « الأفكار العملية في الإدارة الناجحة جمعت من تجارب كثير من قادة الأعمال الناجحين » قدمتها إدارة الأعمال الصغيرة لمعاونة رؤساء منشآت الأعمال الصغيرة للقيام بعمل أفضل « في تكوين مجموعة موظفين تتصف باليقظة والفاعلية وتحمل المسؤولية » . وتشمل القائمة بعض النقط التي ذكرها هول ولكنها تضيف أخرى هي : اهتم بالمهارة أكثر من القواعد في منظمك ، وضع معيارا مرتفعا للاداء واتخذ من نفسك مثلا لتحقيقه ، وأعرف مرعوسيك وحاول أن تعرف ما يهتم به

(٤) « هول » الرجع المذكور ص ١٢١ .

(٥) المرجع السابق ص ١٢٩ .

كل منهم ، وحاول الاستماع باهتمام وموضوعية ، وكن منصفا ومنطقيا ، وحدد الأهداف لمروعوسيك وبين لهم طريق السير في تحقيقها ، وقدم توجيهاتك في شكل اقتراحات أو طلبات ، وقوض المسئولية عن التفاصيل الى المروعوسين ، وبين لموظفيك أنك تثق بهم وأنك تتوقع منهم أن يبذلوا قصارى جهدهم ، وأحط مروعوسيك علما بسير الأمور ، اطلع مساعديك على خططك في مرحلة مبكرة ، واطلب من مروعوسيك المشورة والعون ، واستمع باحترام الى آراء مروعوسيك ، وأعط لهم فرصة المشاركة في اتخاذ القرارات . وأخطر كل من قدم فكرة بالإجراء التي اتخذ حيالها ومسوغاته ، وحاول أن تتيح للأفراد فرصة تنفيذ أفكارهم ، وأوجد في المروعوسين الاحساس بقيمة عملهم ، وأحط موظفيك علما بمكانتهم ، وقدم النقد أو التوبيخ على أنفراد واجعل نقدك بناء ، وقدم المديح علنا وأرجع الفضل الى العاملين . وأخيرا تقبل « الجهد » المعتدل بالارتياح (٦) .

وقد تعرضت مثل هذه الافتراضات التي يستند اليها التدريب الاشرافي الى اختبار شامل لأول مرة خلال الحرب العالمية الثانية من لجنة القوى العاملة الحربية عندما نفذت آلاف من المصانع والمكاتب في البلاد برامج تدريبية قصيرة للمشرفين واشترك أكثر من مليون مشرف في واحد أو أكثر من هذه البرامج . وحدد برنامج التدريب في مجال الصناعة عوامل الاشراف من بين أشياء أخرى وطور وسائل عملية لتعليمها . ومن المهم ان نلاحظ ان جميع المهارات الأساسية الثلاث اللازمة للمشرف والتي تركزت عليها برامج التدريب في مجال الصناعة ترتبط بوظيفة التدريب . وهي حسب ترتيب أهميتها القدرة على تلقين الصامل طريقة أداء عمله وابتكار وسائل لتحسين طريقة تنفيذ العمل والتعامل مباشرة مع العاملين في علاقات مواجهة (٧) .

وقد كانت نتائج التدريب في مجال الصناعة مثيرة ، اذ قرر اثنان من كل ثلاثة مصانع استفادت من هذا النوع من التدريب أن الإنتاج تزايد فيها ما بين ٢٥ - ٥٠٠ في المائة . فاذا كان مثل هذا النظام الذي أدى الى نتائج بمثل هذا النجاح في الصناعة مؤسسا على مبادئ عامة سليمة فانه لا بد

(٦) ادارة الأعمال الصغيرة - مساعدة الادارة للأعمال الصغيرة - الكتاب السنوى رقم ١ - تحرير ادوارد أتوني (واشنطن ١٩٥٥) ص ٤٢ - ٤٦ .

(٧) لجنة القوى العاملة الحربية - ادارة التدريب - قسم التدريب في مجال الصناعة - تقرير التدريب في مجال الصناعة ١٩٤٠ - ١٩٤٥ (واشنطن ١٩٤٥) .

أن يشر كثيرا في الحكومة كذلك . وهو على الأقل برنامج تدريب يظهر للعمال اهتمام الإدارة بهم كما يقوى التفاهم بين العاملين والمشرفين عندما ينهض الآخرون كما يحدث عادة بدور المعلم في التدريب .

وقد أدركت لجنة الخدمة المدنية نجاح برامج التدريب في مجال الصناعة فحاولت أن تعد برنامجا مشابها يعالج مشكلات الإشراف في الحكومة الفيدرالية (٨) . وينهض قسم تخطيط البرامج في لجنة الخدمة المدنية بدور قيادي في ادخال البرامج الجديدة الى الأجهزة التنفيذية ، ويهتم في جانب موضوعات أخرى بتطوير الموظفين الدائمين وتطوير المنفذين وتطوير المشرفين . وترشد لجنة الخدمة الأجهزة التنفيذية الى كيفية القيام ببرامجها الخاصة في التدريب الإشرافي استنادا الى طرق مقررّة تشجع على استخدامها بصورة مستمرة . ولم تكن نتائج البرنامج لسوء الحظ منتظمة نظرا لاختلاف الموقف في الحكومة عنه بعض الشيء في الصناعة . وتقول شعبة البحث من لجنة هوثر ان الحاجة الى الارتفاع بالإدارة ليست مقصورة على المستويات العليا في الحكومة فحسب ، ولكنها مطلوبة كذلك في المستويين الأوسط والأدنى . والحقيقة « أنه ربما كان الاتفاق عاما على هذه النقطة أكثر منه على أي ناحية أخرى من نواحي إدارة الأفراد في الحكومة الفيدرالية اليوم » (٩) .

والصعوبات الأساسية هي أن نظام الخدمة المدنية « هو أساسا نظام توريد موظفين بالجملة يبوب الوظائف بدقة عن طريق إجراءات الترتيب ويقدم لها القوى العاملة بأعداد كبيرة . وهذا النظام من حيث أنه عملية ملء كثير من الوظائف بأفراد متشابهين تقريبا ، فإنه يكاد يكون نظاما غير شخصي . فهو يفترض توافر مورد كاف من المواهب تقسم لشغل الوظائف . اذ هو نظام موجه الى العمل وليس الى الأفراد » (١٠) وهذا الى أن الكونجرس يعتقد أن الأجدر أن يلحق الموظفون بالحكومة بعد أن يكون تم تدريبهم ، لذلك تكون اعتمادات التدريب هي أول ما يتعرض للحذف من الميزانية . ومن الطبيعي أن يعد الموظفون للقيام بمتطلبات الوظائف القياسية ولكن الى جانب ذلك هناك متطلبات التخصص التي

(٨) لجنة الخدمة المدنية للولايات المتحدة - برنامج تحسين الإشراف - برنامج للمشرفين في الخدمة الفيدرالية (واشنطن ١٩٤٣) .

(٩) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذي في الحكومة - تقرير شعبة البحث عن الأفراد والخدمة المدنية (واشنطن ١٩٥٥) - ص ٦٣ .

(١٠) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذي في الحكومة - الأفراد والخدمة المدنية (واشنطن ٥٥) ص ٤٥ - ٤٦ .

تحتاج الى اعداد خاص ، بالإضافة الى أن عمل كثير من الوظائف يتغير بسرعة ، وكذلك الحال في طريقة أداء العمل . كما يحتاج الموظفون الى التدريب للاحتفاظ بمستوى درائتهم . والخلاصة أن التدريب المستمر على العمل نتيجة لازمة لاستمرار التغيير التكنولوجي (١١) . ولا تقتصر فائدته على الموظفين ، بل انه أكثر فائدة لعمليات الحكومة .

ويحتاج الموظف في الحكومة الفيدرالية الى التدريب عند بدء الخدمة للتأكد من أنه يفهم حاجات الخدمة الصامة . وعندما يصل الى مستوى الادارة الوسطى (وهي نطاق في الحكومة يؤثر فيه الشك حول السلطة التي تنهض ببرامج التدريب ، وكذلك سبق الانهماك في الأعمال اليومية : اسوا الأثر في التدريب) . وعندما ينتقل الى المستويات التنفيذية التي يحتاج فيها الى معرفة عملية ببرامج الحكومة الخارجة عن نطاق عمله وإلى نظرة شاملة متعمقة الى اتجاهات الجمهور والمسائل التشريعية ونظرة أوسع الى طرق الادارة (١٢) .

ولذلك ذكرت لجنة هوفر أنه ينبغي للمشرفين في جميع اجزاء الادارة ان يسألوا انفسهم هذه الأسئلة : اى أنواع الأفراد يتوافر للطلول محل الموظفين الرئيسيين الذين سوف يتقاعدون ، أو ينقلون الى وظائف أخرى ، أو ينفقون أثناء العمل ؟ ما مدى استعدادهم لسد الفراغ المتخلف عن المفاشرين ؟ ثم وضعت شعبة البحث برنامجا مفصلا لتدريب الموظفين (١٣) واوصت اللجنة ذاتها أنه - فيما عدا التدريب على مهارات خاصة - « ينبغي أن تنهض الأجهزة نفسها بتدريب موظفيها بطريقة منتظمة ، كما ينبغي أن يكون للتدريب وزن كبير كمعامل في ترقية الموظفين » (١٤) .

قواعد لتدريب الموظفين :

ينظر الى رئيس العمال دائما على أنه معلم ؛ لأنه دائما يظهر أفرادا جددا ، ويعلم الأفراد ذوى المراتبة كيف ينهضون بعمل جديد . ونتيجة لما أجرى من تجارب في السنين الأخيرة - وخاصة في مجال التدريب في الصناعة - أدخلت برامج محددة كجزء من التدريب الاشرافي

(١١) المرجع السابق ص ٤٦ - ٤٧ .

(١٢) المرجع السابق ص ٤٨ - ٤٩ .

(١٣) تقرير شعبة البحث عن الأفراد والخدمة المدنية ص ٦٨ - ٧٧ .

(١٤) الأفراد والخدمة المدنية ص ٥١ .

فى الصناعة ، وكذلك الى حد ما فى الحكومة لتعليم المشرفين كيف يعلمون موظفيهم القيام بعملهم على نحو افضل . وهناك ناحيتان لهذا التعليم : الاولى انه يجب على المشرف ان يتعلم النظرة التحليلية الى العمل ويحمله الى وحيدات ويفهم تدفق العمل ، ثانياً عليه ان يتعلم طريقة التلقين التى تتضمن اعطاء توجيهات واضحة والسماح للموظف بالتجربة واطلاعه بصبر على ما وقع فيه من خطأ او عن كيفية تحسين طرقة فى أداء العمل . وقد وضع برنامج التدريب فى مجال الصناعة تحت كل من هذين الاسمين الرئيسيين ؛ ففى الاستعداد لاعطاء تعليمات العمل يجب ان يتوافر للمشرف جدول توقيت بحيث يستطيع ان يحدد مقدار المهارة التى ينتظرها من العامل ومدى الوقت الذى يلزم لذلك . ويجب عليه ان يحلل العمل الى مركباته ويتعرف العمليات الهامة ، كما يكون كل شيء فى متناول يده قبل بدء العمل ، وذلك يشمل الأدوات والمعدات والمواد ، ثم عليه ان يتأكد من ان العمل قد أعد استعداداً دقيقاً لأن هذه عادة أساسية ينبغى للعامل ان يكتسبها ويدوم عليها . وبلى هذه المرحلة الإعدادية قواعد التعليم الأربع ؛ وهى : أعداد العامل يجعله فى حالة استرخاء ، واستكشاف لما يعرفه ، وشرح الطرق الفنية بوضوح بحيث لا يعطى العامل أكثر مما يستطيع أن يهضمه فى وقت واحد ، ثم تمكينه من محاولة تطبيق ما تعلم ، وأخيراً يتابعه بمراجعة عمله مرات واعطائه عناية شخصية وتقديم المديح له عندما يكون أهلاً لذلك .

وتحظى بعض القواعد العملية فى التعليم والإشراف التى وضعها برنامج التدريب فى مجال الصناعة بأهمية خاصة بسبب تآكيدها للعلاقات الإنسانية فينبغى للمشرف أن يفصح عما ينتظره من كل عامل ويحيطه علماً بمدى نجاحه فى عمله ، ويبين له طرق التقدم فيه - وثانياً ينبغى للمشرف أن يشغى على العامل عندما يستحق ذلك ، ويشيد بالأداء الممتاز أو غير العادى ، ويحيط العامل بذلك بمجرد حدوثه ولا يتأخر فى ذلك . وثالثاً من المرجوب فيه احاطة الموظفين مقدماً بالتغيير الذى سوف يؤثر فيهم ، وتوضيح أسبابه ما أمكن ، واقتناعهم بقبول التغيير عقلاً وعاطفياً . ورابعاً ينبغى للمشرف أن يستفيد أقصى استفادة من مقدرة كل عامل وتشجيعه على التقدم بدلاً من تعويقه .

ومطلب آخر للتدريب الفعال هو أن يتوافر للعاملين الثقة بعدالة وعدم تحيز مشرفيهم ، وسوف يبيت فى المشكلات الصعبة دون تحيز اذا كان

المشرف حريصا على جمع كل الحقائق بالتشاور مع كل فرد يتعلق به موقف معين ، ويقوم بتقدير وتقرير الموضوع دون القفز الى النتائج - وإذا كان سريع البت فلا يحاول التهرب من المسؤولية ، وأخيرا يراجع النتائج بالتابعة الدائمة ، وهذا هو الجزء الذى يقول عنه « ميلتون هول » : انه غالبا ما يهمل .

وأحد الأسباب فى نجاح برنامج التدريب فى مجال الصناعة هو أنه - مع تأكيد الطريقة الوحيدة المثلى - فإنه اهتم كذلك بإمكان التوصل الى نتيجة أفضل . وفى البحث عن أمثل طريقة ينبغي للمشرف أن يحلل العمل الى عناصره المنفصلة ، وأن ينقد ويتساءل عن كل تفصيل ، وأن يطور طريقة جديدة اذا بدا أن هناك طريقة أفضل ، وأخيرا يطبق الطريقة الجديدة . ويجب على المشرف عند هذه المرحلة أن يحصل على موافقة رئيسية ثم يقدم الخطة الى العمال بشكل يجعلهم يوافقون عليها جميعا ، ويجب عليه حينئذ أن يكون حريصا على أن يتذكر بالفخر الذين يستحقونه . وكلما كانت العملية كثيرة التكرار احتاجت الى هذا النوع من التحليل . وهذا هو المدخل الديمقراطية فى الادارة .

الطرق الفنية لتدريب الموظفين :

وجد من بين قائمة من طرق التدريب أعدتها لجنة الخدمة المدنية أن أكثرها أهمية هو تشجيع الرؤساء للموظفين على تطوير أنفسهم وقراءة المطبوعات الحديثة بما فى ذلك الكتب المنهجية . ومادة المراجع والتكليف بواجبات خاصة تختلف عن الأعمال المعتادة ، وتكليف الموظفين بتعليم غيرهم من الموظفين ، وتنقل الموظفين للنهوض بأعمال متنوعة ، والتعليم الذى ينهض به رئيس فنى ماهر .

وفى طريقة أخرى يحضر الموظفون برامج نظامية وحلقات دراسية خارج الجهاز الذى يعملون فيه . وعلى سبيل المثال تماقتت مصلحة الإيرادات الداخلية فى سنة ١٩٥٤ مع جامعة ميشيجان لتقيم لها مركز تدريب خاصا فى مدرسة ادارة الأعمال بحيث يتلقى فيه مائة مندوب من هذه المصلحة اختيارا بدقة تدريباً فى المحاسبة التحليلية العليا والمالية والاقتصاد واجراءات الضرائب وقانون الضرب ومناهج أخرى تساعدهم على الحصول على مطالب للتأهيل التى تشترط فى كبار موظفى الادارة (١٥) .

وتقترح ادارة الخدمة المدنية طرقا اخرى بالاضافة الى هذه الطرق في التدريب : توفير مستشارين لشرح أو مناقشة نواح معينة من العمل ، دراسة طرق الممارسة في الاجهزة الأخرى ، مسواء عن طريق الرحلات الميدانية أو الملاحظة في المكتب المحلي ، استخدام طريقة الحالات وطريقة الحدث ، المقابلة والتشاور مع الخبراء ، ممارسة مهارة معينة ، المشاركة في مؤتمرات مهنية أو تجارية وفي اجتماعات أخرى ، حضور اجتماعات الموظفين التي تدار على أساس جدول أعمال دقيق ، استخدام البحوث والتجريب ، الرجوع الى النشرات الفنية ، ملاحظة المهرة من المحترفين أثناء عملهم ، تمثيل مشكلة بقيام احد الموظفين بتمثيل دور نمط معين من الخبراء أو التكنولوجيين .

ويستخدم احيانا ما يمكن أن يطلق عليه طريقة المؤتمر الداخلي التي هي عبارة عن مناقشة موجهة تقتصر المساهمة فيها على الموظفين وتعتمد على الترتيب السابق للموضوعات . وقد عقد مؤتمر ناجح من هذا النوع بين موظفي الميزانية في الوزارات الفيدرالية الذين كلفوا بواجبات فنية وتحليلية واستشارية . وبسبب الخبرة العامة والحكمة في هذه المجموعة بالذات فقد برز المشتركون انفسهم في المناقشات التي كان هدفها الشامل تطوير المهارات واكساب المعلومات والتوجيه وعمق الفهم (١٦) .

وقد أكد هذا المؤتمر بالاضافة الى اشياء أخرى بعض الظروف والوسائل التي تحدد نجاح أي برنامج تدريبي ؛ فلابد أن يتوافر المنهاج التدريبي تأييد كبار المسؤولين ، وأن يتصل التدريب ببرنامج معين فانه ما لم تكن الاجهزة التنفيذية راغبة حقيقة في البرنامج التدريبي وكذلك العمال الذين سوف يستفيدون منه فلا ينبغي أن يشرع فيه أبدا وسوف يكون ضرر مثل هذا البرنامج أكثر من نفعه اذا لم يتوافر الاعداد الشامل لأنه لا ينتج عنه حينئذ الا الارتباك . وأن أصعب ما في هذا المؤتمر الاعداد له وليس ادارته فقد اكتشف خبراء ديناميكية الجماعة أن الأفراد المتخصصين يستفيدون من المناقشة أكثر مما يستفيدون من المحاضرات وتنبثق القيادة من داخل الجماعة . و أخيرا فإن الهدف من مثل هذا البرنامج هو توسيع الاهتمامات والمعرفة لدى المساهمين فيه . ففي الميزانية مثلا كلما زاد ذبوع ميزانية البرامج كان على اخصائي الميزانية أن يتعلموا أكثر عن مبادئ الادارة العامة وطريقة المؤتمرات وسيلة الى تحقيق هذه الغاية .

(١٦) « التدريب بطريقة المؤتمرات في الميزانية الفيدرالية » مجلة الادارة العامة - العدد

التاسع (خريف ١٩٤٩) ص ٢٦٥ - ٢٦٦ تقرير أمدته فرجينيا فيشر .

علاقات التدريب :

تحتاج وظيفة التدريب الى مهارات معينة . فما الذى يجعل المشرف ممتازا ؟ فالرجل الذى ينجح فى دور العامل ليس من الضرورى أن ينجح فى أداء دور المعلم أو دور المشرف ، ومن ثم لم يكن من السهل وضع اختبارات تحدد بدقة الصفات المطلوبة توافرها فى الأفراد الاشرافيين . ويقول أحد من توافرت لهم خبرة كبيرة فى هذا المجال ان الاختبارات التحريرية قليلة الأثر فى اختيار المشرفين وان اختبارات الذكاء لاتساعد الا كعامل واحد من بين عوامل عديدة . وقد وجدت بعض الولايات والحكومات المحلية أن امتحانات المسابقة للترقية يمكن الاعتماد عليها الى درجة كبيرة اذا أديرت بكفاية ولكن هذا لا يحدث غالبا . وأخيرا فانه يبدو من الضرورى بصفة عامة الرجوع الى توصيات الرؤساء السابقين - الذين قد لا يكونون هم أنفسهم محل ثقة - وتدمجها عن طريقة المقابلة الشخصية (١٧) .

وبعبارة أخرى فان صفات المشرف الممتاز هى الصفات الانسانية الشبيهة بصفات المعلم الممتاز . ويحكى انه فى منشأة بحرية اقيمت فى بورسموث فى انجلترا فى حكم هنرى الثامن وما زالت تعمل طورت طريقة دقيقة جدا فى البناء . وقد حرص البناؤون الذين قدموا من اجزاء أخرى من البلاد على الإبقاء على هذا التقليد كما درب صغار البنائين على اتباع هذه الطريقة . « والمتوقع ان يكتسب رؤيس العمال الممتاز الشهرة بأنه معلم ناجح وان اعتباره مدرسا لعدد من الصبيان يؤخذ على أنه مديح له قيمته » (١٨) .

وقد وضعت لجنة الخلعة المدنية بعد دراسة دقيقة قائمة بالصفات والتدريبات المطلوبة فى وظيفة التدريب فى الإدارة وسوف نلاحظ انها مهارات لا غنى عنها فى المدخل الانسانى ، وعلى ذلك يجب أن يتوافر للمدير أو المشرف هذه السمات :

- ١ - تفهم الذات والنظرة المتعمقة التى تتيح للفرد أن يرى نفسه كما يراه الآخرون .
- ٢ - المقدرة على العمل بكفاية كمضو فى جماعة .
- ٣ - الاهتمام بأسباب سلوك الجماعة والاحساس بحاجات ودوافع المرعوسين .

(١٧) هنرى رينتينج الصنير « فن الاشراف » فى كتاب مبادئ الإدارة العامة تحرير

« فريز مورشيس ماركس » (نيويورك ١٩٤٦) ص ٤٤٠ .

(١٨) نقلا من المستمع (لندن) ٣ يناير ١٩٥٧ ص ١٠ .

- ٤ - القدرة على تشخيص وعلاج العلاقات الانسانية .
 ٥ - القدرة على خلق جو عمل ملائم يشعر فيه المروسون بحرية التعبير عن انفسهم ويجدون التشجيع للمساهمة في مجهودات الفريق التعاونية .
 ٦ - القدرة على نقل الافكار والقرارات والاتجاهات بنجاح الى المروسين والى الآخرين .
 ٧ - القدرة على فهم ما يحاول الآخرون من طريق انعالمهم وكلماتهم الصريحة والضمنية - نقة اليه .

وربما يشير ذلك الى اهتمام « ميلتون هول » بأن ما يعرف عن التدريب للإشراف على الموظفين كثير ولكن يندر أن يوضع موضع التطبيق . ويستمرى « هول » الانتباه الى سمات مشتركة في الطبيعة الانسانية عندما يلاحظ أن الشخص الذى يتحدث بمنتهى الفصاحة عن المبادئ يغلب أن يكون من أضعف الناس فى الأداء . ولذلك يقول (هول) أن التدريب فى مبادئ وطرق الإشراف لا يكفى ، بل ينبغى أن تتوافر أيضاً وسيلة ما يتمكن بها المشرف من الحكم على أدائه ، وأن يتعرف مواطن الضعف فى عمله . كما لا يعرف الا اقل القليل عن اثر التعليم والإشراف على الموظفين وعلى ما يعمل فى عقولهم . ويبدو أن أكثر مشكلات الموظفين أهمية هى تلك التى لا يسمع المشرف عنها شيئاً قط . ومن ثم فهناك حاجة الى معرفة رأى الموظفين فى أداء المشرفين والاقتراحات البناءة التى يمكن التوصل اليها لتحسين هذا الأداء .

وقد وضع « هول » خطة استعملت بنجاح فى أمثلة عديدة ، وهى أن يتقابل مستشار خارجى بترتيب سابق مع مشرف معين وموظفيه ، ويعرض المشرف أن يقوموا بحصر العمل الإشرافى الذى تم ويقترح أن ينهض المستشار بهذه العملية . ثم يشرح المستشار بصراحة أن ما يقصده هو محاولة تحسين فاعلية الأداء فى الوحدة وتمكين المشرف من أن يرى نفسه كما يراه الآخرون . وبلى ذلك أن ينسحب المشرف ويشجع المستشار الموظفين على التحدث بحرية ، وبصراحة ، وبطريقة بناءة .

والخطوة التالية أن يملأ العاملون بطاقات حصر تتعلق بقدرات المشرف . والأسئلة تكون على النحو التالى : هل تتعرض لمناصب كثيرة أو عقبات بسبب فشل المشرف عليك فى أن يوضح لك التفخيرات التى تؤثر فىك قبل حلولها بوقت كاف ؟ وهل تعرف رأى المشرف فى عملك ؟ وهل يتيح لك أن تفهم جيداً ماهية واجباتك ومسئولياتك ؟ وهل تنال دائماً تقديراً

أو نناء عما تؤديه من عمل ممتاز ؟ وهل تعتقد أن هناك أى فرد أعلى من المشرف عليك يبدى تحيزا شخصيا فى اتخاذ القرارات التى تؤثر فى الأفراد الذين يعملون فى مكتبك ؟ وهل تشعر أن أى إجراء من إجراءات العمل التى يطلب منك أن تتبعها لا تعدو أن تكون فكرة أثرت عند شخص ما ، وأنها لا تساعد فى الواقع على إتجاز العمل ؟ على فرض أنه كان لك شكوى أو لم تكن ، راضيا عن أمر ما ، ولم يستطع المشرف عليك أن يحل المشكلة فهل تظن أن من المنتظر أن يحمل ضغينة منك إذا تحدثت فى الأمر مع رؤسائه ؟ .

وعندما تتم الإجابة عن الأسئلة التى تحويها بطاقات التقويم يعود المشرف الى المجموعة ويراجع المستشار الإجابات . والمنتظر أن يحصل المشرف فى نهاية المناقشة على فكرة أصدق عن أدائه لعمله ، وعن الطريقة التى يمكن أن يتحسن بها الأداء كما تقرى علاقاته بموظفيه .

ويوافق (هول) على أن العلاج شديد الأثر ، وأنه لاحظ تطبيقه بنجاح . ويقر أنه فى أحد الأمثلة التى يمكن قياس الإنتاج فيها وصلت الزيادة فى متوسط إنتاج الموظف الى نحو ٥٠ فى المائة . ويبدو أن هذا الإجراء يبدد التوتر ويخفف من المخاوف الكامنة والقلق ويثبت للموظفين أن المشرف ليس متعاليا أو متفخرا بحيث لا يقبل النقد ، كما يشجع الاحساس بروح التعاون فى المنشأة . ويسلم هول ، بأن الخطر يكمن فى هذه الطريقة إذا عهد بها الى مستشار تأفه ، أو إذا كان المشرف عنيدا . وفوق ذلك فإن القليل من المستشارين من يتوافر لهم الجمع بين المهارات . ويخلص هول الى أنه إذا أمكن استخدام هذه الطريقة بمهارة فإنه توجد مسوغات كثيرة لاستخدامها .

أنظمة اقتراحات الموظفين :

مهما تكن درجة الاهتمام التى يحظى بها تدريب الموظفين بعد التحاقهم بالخدمة فلا بد - حتى يكون له آثار باقية - أن يتلوه متابعة للاحتفاظ باهتمام المتعلم ومراجعة النتائج . ومن بين الإجراءات التى تعاون البرنامج التدريبي - ولها قيمة ذاتية مستقلة كذلك - أنظمة اقتراحات الموظفين وتقدير الكفاية أو الفاعلية وتناصح الموظفين .

وأحد عوامل النجاح فى الإدارة هو اضفاء الشعور على كل فرد فى المنظمة بأنه يسهم مساهمة ذات قيمة فى نشيطاتها ، وأن اقتراحاته تلقى كل ترحيب . وقد تساعد مثل هذه الاقتراحات على تحقيق أهداف المنشأة وعلى

تحسين إجراءات العمل الفني والإجراءات الإدارية . والواقع أن امكانيتها تتناول كل مجالات الإدارة . وقد قدمت مؤسسة بالتيومور واوهيو للسكك الحديدية - وهي من أولى المؤسسات الكبيرة التي استخدمت بنجاح برنامج اقتراحات الموظفين - جوائز مالية في مقابل اقتراحات الموظفين التي تؤدي إلى اقتصاد الأموال أو تحسين الخدمة . ونتج عن هذه الخطة ارتفاع ملحوظ في الروح المعنوية في المنظمة جميعها . وتستخدم هذه الوسيلة على نطاق واسع في الصناعة الآن ، كما أن استخدامها في الحكومة أخذ في الانتشار . وهناك دراسة هامة عن الموضوع أجراها « جوزيف جوران » ، وهو من القادة في مجال الإدارة العلمية . فبعد أن عمل في الصناعة بضع سنين طبق معرفته على تحسين الإدارة في الحكومة . ويصف « جوران » طريقة يمنع بها كثيرا من التعقيد في إدارة المنشآت الكبيرة ، ويزيد الاهتمام والنشاط بين الموظفين . ومع أنه يعتمد في هذا أساسا على زيادة المعرفة الإدارية في المواضيع المناسبة إلا أنه يركز كذلك على الفوائد المتوقعة من برامج اقتراحات الموظفين . فهو يرى تقديم جوائز للمشرفين والموظفين الذين يمكنهم تبسيط العمل ويخفضون من أعداد الموظفين ويدخلون تحسينات في العمليات تؤدي إلى وفر مالي . كما تؤخذ الاقتراحات المفيدة أيضا في الحسبان في إجراء الترقية . ويقول جوران إن المتطلبات الثمانية لمثل هذه الخطة هي أن تحظى بالسلطة العلنية من كبار التنفيذ ، وأن تتجاوز الاقتراحات مسالك الاتصال الإشرافية المعتادة ، وأن يعترف بها على الفور ، وأن يجرى عنها بحث عادل غير متحيز ، وأن تعد تقارير النجاح عندما يتأخر الفحص ، وأن يستشار الموظف قبل أن يقدم التقرير النهائي وأن يثبت النجاح في سجل خدمة الموظف وأن يقدم جوائز مناسبة في مقابل الاقتراحات (١٩) .

وبعد خمس سنوات من نشر كتاب جوران إجاز الفصل العاشر من قانون الترتيب لسنة ١٩٤٩ منح جوائز مالية أو زيادة في المرتب للمشرفين والموظفين في الحكومة الاتحادية الذين يسهمون بشكل ظاهر في الارتفاع بكفاية الأداء والاقتصاد في النفقات أثناء قيامهم بعملهم . ويدير هذا البرنامج - كما ذكر في فصل سابق - مكتب الجوائز الحافزة من لجنة الخدمة

(١٩) جوزيف جوران - البيروقراطية - تتحدى تحسين الإدارة (نيويورك ١٩٤٤) -
ومن أهمية النقطة الأخيرة راجع ج - ١ - لودن (دوافع الشرف الرئيسى الإدارة المتقدمة
١٢ عدد ١٢ (مارس ١٩٤٧) ص ٧ - ١٣) .

المدنية . وهناك عدد كبير من أنظمة الجوائز الصغيرة في الحكومة الفيدرالية وخاصة في وزارة الدفاع . وما وافت سنة ١٩٥٣ حتى كان موظفو الحكومة الفيدرالية يقدمون الاقتراحات بمعدل خمسمائة اقتراح في اليوم وبلغ ما يدفع من جوائز عن الاقتراحات التي يمكن الاستفادة منها نحو مليون دولار في العام .

وقد استخدمت أنظمة الاقتراحات بنجاح وتوسع في الحكومة خلال الحرب العالمية الثانية ، كما استمر استخدام كثير منها بعد ذلك (٢٠) . ولكن مازال هذا المجال يحتاج الى مزيد من العناية لأن أكثر ما تعاني منه المنظمات الكبيرة هو عادة الافتقار الى القيادة المناسبة وضعف الحوافز . وقد علق على هذا « هنري رايننج الصغير » بأن الحكومة « قد حاولت تطوير أنظمة الخدمة المدنية والخدمات الاستشارية الكبيرة مثل ادارة الأفراد والميرانية والتخطيط الاداري على نحو ما أن تصلح من عيوب الاشراف» (٢١) . ويبدو هذا كأنه عرض دقيق عن الموقف .

وقد ساندت ادارة الضمان الاجتماعي ذات مرة تجربة هامة في نظام اقتراحات الموظفين ؛ فقد صدرت التعليمات الى رئاسة مكتب تأمين المسنين والمعمرين بتخفيض نفقات الخدمة وتبسيط العمليات والاقبال من عدد الموظفين وأن يزيد بصفة عامة من احكام التنظيم . واستدعى مستشارو الادارة ولكن تقرر كذلك أن يستفاد باقتراحات ومساهمة الموظفين أنفسهم . ومع أن اقتراحات الموظفين لم تكن الاجزاء من الاستراتيجية ، فربما كانت أهم عنصر فرد فيها لأنها تضمنت استخدام عشرة آلاف موظف في « عملية تنظيف داخلي كبيرة وشاملة » (٢٢) .

ويبدو أن الخطة نجحت واستمرت الدراسة ستة أشهر ، فاختر ٥٧ نوعا من النشاط ، وقدم ٢٤٠٠ من موظفي الإدارات ٦٦٠٠ اقتراح قبل منها ١٨٠٠ (أي نحو ٢٧ في المائة) ووضعت موضع التنفيذ بواسطة

(٢٠) « جون دوناهو » أنظمة اقتراحات الموظفين في الخدمة العامة « مجلة الموظفين العموميين الممد السادس (أكتوبر ٤٥) ص ٢٢٠ ، انظر ايضا « رايننج » المرجع المذكور ص ٤٤٥ و ٤٤٦ و ٤٧٣ و ٤٤٧ .
(٢١) رايننج المرجع المذكور ص ٤٤٤ .

(٢٢) قرر عنها « دوى تروفيه » في مقال بعنوان « استقصاء عن السبب في ادارة تأمين المسنين والمعمرين مجلس الضمان الاجتماعي » - الادارة المتقدمة الممد الماشر (يولية - سبتمبر ١٩٤٤) ص ١١٨ - ١٢٥ - كان المؤلف رئيسا لكتب التخطيط والراجسة في هذا الوقت .

المشرفين المباشرين أو رؤسائهم • وطبق في تحسين النماذج بمفردها ٢٥٠ اقتراحا ، ولكن ربما كانت أكثر النتائج دلالة هو ماحدث من أن الإدارة استطاعت أن تخفض عدد موظفيها بنحو ١٥٠٠ موظف • وكان من النتائج الفرعية الهامة والتي جاءت عرضا للتدريب الذى أتاحتها الخطة والحاجة الى التدريب الذى كشفت عنه •

تقدير الخدمة :

تستخدم أنظمة تقدير الخدمة كاجراء قياسى فى كثير من الاجهزة العامة منذ زمن طويل • وهى تلعب دورا كبيرا فى وظيفة التدريب • ويطلق عليها أسماء متنوعة منها تقدير الفاعلية وتقدير الجدارة وتقدير الأداء • وقد استخدمت أنظمة تقديرات الخدمة فى الحكومة الفيدرالية منذ سنة ١٨٨٧ وهى تستخدم الآن فى كثير من الولايات والحكومات المحلية •

وقد اعتبر نظام تقدير الكفاية من أحد الأوقات دواء يشفى كثيرا من الأمراض ، ولكنه أصبح اليوم لا يلقى اهتماما فى كثير من الجهات ، لأنه اذا لم يطبق تطبيقا سليما لم تبرر النتائج التى يحققها الجهد الذى يبذل فيه • وقد كان المطلب فى مجال الإدارة العامة أساسا الى نوع « لا يتعرض للخطأ من تقدير الأداء • ويشهد عدد مرات إعادة النظر فى استمارات تقدير الكفاية فى الحكومة الفيدرالية على هذا الجهد فى البحث عن وسيلة سحرية • ومع ذلك فقد صرفت كثير من التقسيمات الحكومية النظر عن هذا البحث وأنفقت وقتها فى عمل أكثر جدوى هو تحسين قدرة محررى هذه الأداء ، أى المشرفين أنفسهم » (٢٣) •

وتقديرات الأداء اذا أجريت وقومت بدقة يمكن أن تكون مفيدة فى كثير من الأحوال • فهى توفر البيانات التى تبني عليها الترقيات والعلاوات والاستغناء عن الموظفين غير الصالحين • كما تجعل من المستطاع أيضا تحديد تقدم أو تأخر أفراد معينين ، كما تساعد فى تقدير أنواع أخرى من الاختبارات • وتقول إحدى شعب البحث من لجنة هوثر انه فى الحكومة الفيدرالية « يعتبر تقدير الأداء الرسمى وسيلة للاحتفاظ للموظف الفرد فى المنظمة الكبيرة ببعض من التقدير حيث يخشى الأفراد أحيانا أن يضيعوا وسط زحامها ، فى حين أن الحصول على مثل هذا التقدير أيسر ، وأمر طبيعى فى منظمة صغيرة • ويشترط فى هذه التقارير أن تحيط الموظف

برأى الإدارة فى أدائه الحال وأمله المستقبل « (٢٤) وكل هذه أهداف أساسية للإشراف والتدريب الناجح . ومن ثم فانه اذا أمكن أن تصبح الإدارة موثوقا بها فانها قد تتيج على الأقل علاجا جزئيا لكثير من الأمراض . وقد كانت التجارب التى أجريت على هذه الطرق كثيرة . فالحكومة الفيدرالية التى استخدمت منذ زمن طويل استمارة قياسية تجيز الآن الاختيار (٢٥) ومع ذلك فان احدى شعب البحث من لجنة هوفر ترى أن نظام تقدير الكفاية فى الحكومة الفيدرالية يحتاج الى تعديلات كثيرة تدخل عليه . وهو - كما يطبق حاليا - « عملية معقدة تتخذ فيها أحكام غير دقيقة » . فإى نظام للتقدير يمكن أن يتحول الى غاية لذاته وفى الحكومة الكبيرة حيث تجرى معركة مستمرة للتحكم فى العقبات المكتبية « قد يصبح نظام التقدير عبئا يستنفد من جهد التنظيم ما يزيد على ما يضيفه اليه من زيادة فى الفاعلية أو ارتفاع فى الروح المعنوية » . وكان هذا - كما قالت شعبة البحث - هو الموقف على وجه التقريب فى الحكومة الفيدرالية فى سنة ١٩٥٤ . فقد حشد ما يقرب من ٩٨ فى المائة من الأشخاص الذين تقدر كفايتهم معا فى فئة المقبول . ولا يوجد ما يسوغ تحمل هذا العبء الضخم من الأعمال الورقية « للوصول الى هذا الحكم الأولي » . وتقع نسبة الاثنين فى المائة الباقية فى فئتي « الممتاز » و « غير المقبول » . والمعايير الموضوعية لتقدير الامتياز تنصف بالضيق فى كل من المضمون والاجراء ، حتى انه « يغلب أن يعتقد المشرف أن الشخص الذى يقدر فى هذا المستوى لابد أن يكون عبقريا وقوده فى الفضيلة » . وبالنسبة للتقدير « غير المقبول » فان الضمانات الاجرائية التى تحمى الموظف من الخطأ والتحيز تصل الى درجة تجعل « من الأسهل والأفيد أن نجد أسبابا لفصل الموظف غير المرضي من أن نستخدم نظام التقدير (٢٦) » .

ولم تستطع لجنة هوفر أن توصي بإدخال تحسين ما ، اللهم الا إلغاء نظام التقدير الحال وإنشاء نظام جديد يقضى بأن يقتصر المشرفون بالتطبيق له على تقديم التقارير عن الموظفين مرة واحدة فى السنة على الأقل عن القادرين على التطور والذين يستحقون مكافآت تقديرية والذين يتطلب الأمر إلحاقهم بوظيفة أخرى ، أو إعادة تدريبهم والذين لا يستحقون العلاوات

(٢٤) تقرير شعبة البحث عن الأفراد والخدمة الفنية ص ٩١ .

(٢٥) بروكس جرافز - الإدارة الملائمة فى مجتمع ديمقراطى (نيويورك ١٩٥٠)

ص ٢١٢ - ٢١٤ .

(٢٦) تقرير شعبة البحث عن الأفراد والخدمة الفنية ص ٩١ .

أهـ فصلهم • ويجب على المشرف في كل حالة أن يقدم الأسباب التي بنى عليها حكمه كتابة وأن يقصر حق الموظف في التظلم على التقدم مرة واحدة إلى سلطة أعلى في الجهاز (٢٧) •

وأفضل ما عرف من أنظمة التقدير خارج نطاق الحكومة الفيدرالية هو نظام « يروبست » الذي يقرر الحقائق عن الموظفين بطريقة بيانية والحقائق الحديثة عن خطة الأداء التي تستخدمها الهيئات المتقدمة مثل هيئة وادي التيسى ومدينة نيويورك وحكومة ولاية كاليفورنيا • والنظام البياني أو نظام يروبست هو أقدم الأنظمة وأكثرها شيوعا • وهو يحدد السمات والناشط التي تشير إلى النجاح أو الفشل في العمل ويضع أهدافا عديدة أو عبارات وصفية تدل على درجات عديدة من سمة أو نشاط معين • فمثلا قد تكون احتمالات التقدير تحت بند « الدراية بالعمل » هي هذه : على دراية شاملة بكل جوانب العمل ، معلومات جيدة - إحاطة بأغلب التفاصيل، معرفة مناسبة ، يعرف العمل جيدا ، معرفة محدودة بالعمل ، تفهم غير كاف لنعم • والهدف في نظام يروبست هو توفير بيانات موضوعية تقدم بصورة بيانية يمكن أن يلاحظها المشرف شخصيا ولا تحتاج إلى تعديلات تالية من المقيدين •

والهدف من الحقائق في خطة الأداء هو التقدير عن الموظف في أدائه لعمله بدلا من الدخول في عوامل ذاتية مثل السمة والشخصية والمقدرة على مسابرة الناس ومثل ذلك • ويعترض مؤيدو هذه الخطة على كلمات «تقدير» و «ترتيب» مصرين على أن الغرض الوحيد هو وصف سلوك الموظف عمليا في وظيفة معينة • ومقياس تقدير شركة وستنجهاوس الموضح في الصفحة التالية مثال عن الحقائق في خطة الأداء •

ويوجه المقدر إلى نفسه عندما يستخدم هذا المقياس كلا من الأمثلة القليلة عن فرد ما في جماعة معينة ويستخدم إشارة الموجب للأداء الممتاز وعلامة المراجعة إذا لم يوجد شيء جدير بالملاحظة وإشارة السالب إذا كان الأداء منخفضا • ولا تجمع هذه العلامات ليستخرج منها رقم ، ولكن يمكن معارنتها مع التقديرات المشابهة التي وضعت لأفراد آخرين يؤدون عملا مائلا أو ينظر في ترشيحهم لنفس العمل •

وتختلف إدارة أنظمة التقدير بالطبع تبعا للجدول المستخدم ، ولكن المعتاد أن يقوم المشرف بتقدير أداء جميع الموظفين في وحدته ثم يراجع هذه

مقياس واستجهاوس للتدريبات

تطلب المهارة	لا تطلب المهارة
<p>كاتب وقت .</p> <p>محرر .</p> <p>رسم .</p> <p>كاتب حركة .</p> <p>مساعد عمل .</p> <p>رسم تفصيل .</p>	<p>ساحي مكتب</p> <p>كاتب تسجيل - كاتب حفظ</p> <p>عامل آلات مكتبية .</p>
<p>هل يكون موجوداً عند الطلب ؟</p> <p>هل يفهم التعليمات ويحفظها ؟</p> <p>هل يقوم بعمله بدقة بحيث يعلم أن إليه</p> <p>هل حركاته فعالة ؟</p> <p>هل يحتاج إلى إشراف مستمر ؟</p> <p>هل هو ماهر في حرفته ؟</p>	<p>أعمال توضيحية</p> <p>كاتب تكاليف</p> <p>سكرتير</p> <p>عارض للنتائج</p>
<p>هل يحترم الثقة به ؟</p> <p>هل يرتب عمله بدقة ؟</p> <p>هل يضرب مثلا طيباً في السلوك والمظهر</p> <p>والإنجاز ؟</p> <p>هل يدرك ما يخرج عن نطاق عمله ؟</p> <p>هل يحسم من اتخاذ سلطات ضخمة ؟</p> <p>هل يثق بطريقة في العمل</p> <p>هل يلاحظ الظروف التي تتطلب التحسين</p> <p>هل يحظى باستجابة مخلصه من يقومون</p> <p>تحت سلطته ؟</p> <p>هل هو ضليع في معرفته بالطرق الفنية</p> <p>مجال عمله ؟</p> <p>هل هو مبتكر ؟</p> <p>هل يربط بين الحقائق ويختار الاساليب</p> <p>ويصل إلى قرارات ؟</p> <p>هل يتقبل القيادة في مجال عمله ؟</p> <p>هل يميز عن الرأي دون اضطراب ؟</p> <p>هل يبنى آتياها إرشاديا نحو مبادئه ؟</p> <p>هل يميز جوا من التفاضل بعمله وعمل</p> <p>مروسيه ؟</p>	<p>رسم مكان العمل</p> <p>مشرف عمل .</p> <p>رئيس مكتبة .</p> <p>مدير مكتب .</p> <p>يألف .</p> <p>كاتب أمداد .</p> <p>رئيس عمل .</p> <p>ملا وقت وحركة</p>
<p>ابتكار</p> <p>كاتب صور المراسلات</p> <p>مشرفو أتمام المخطبة .</p> <p>مهندس بحوث التصميم</p> <p>نائب في القانون .</p> <p>نائب في التسجيل .</p> <p>يألف .</p> <p>رئاسة قسم .</p> <p>مشرف مبيعات .</p>	<p>أعمال تنفيذية</p> <p>مراجع مصانع أو منطقة</p> <p>مدير دعابة .</p> <p>مدير هندي .</p> <p>مدير حق الاختراع .</p> <p>مدير مساعد بالمركز الرئيسي</p> <p>مدير المبيعات .</p>
<p>هل يفرق بين الحقيقة والوهم ؟</p> <p>كيف ينظر إلى أخطائه ؟</p> <p>هل يدوم السعي لإدخال التحسينات</p> <p>والاقتصاد في الاتفاق ؟</p> <p>هل يتخذ الخطأ ؟</p> <p>هل يخطط للمستقبل ؟</p> <p>هل يستطيع تفسير المعنى والمضمون وتطبيق</p> <p>التعليمات العامة ؟ (لا تقتيد المعاني الحرفية)</p>	

حل يقوض بنية ويكلف بمهمات محددة ؟	مدير مبيعات متعلقة بحلية .
حل هو واقع الرأس ؟	مدير محل .
حل يمنح الآخرين ما يستحقون من تقدير	مدير خدمة متعلقة .
نظير عملهم ؟	
حل هو متسق في تصرفاته ؟	مراقب أشغال .
حل يتخذ موقفاً محدداً في المسائل الهامة ؟	وكيل عام عمال
حل يقيم علاقات تعاونية منسجمة ؟	
كيف يتأثر بالتقد ؟	
حل يستطيع التنسيق ؟	
حل يؤدي أولاً الأعمال الأكبر قيمة ؟	
حل يتصف بالمرح والقدرة على التصور ؟	
حل يتفهم بارتياح في المساومة ؟	أعمال رسم السياسة
حل توسى أحكامه بالظقة ؟	نائب الرئيس .
حل يستطيع التفاوض في الخلافات والتحكيم	سكرتير الشركة .
في الخلافات ؟	
حل يستطيع أن يتنبأ بالنتائج ويقلل من	المخاسب .
أضرارها ؟	
حل هو طموح في تحقيق الأهداف ؟	المدير العام .
حل يضع لنفسه مثلاً علياً كبيرة ؟	رئيس مجلس الإدارة .
حل عنده الاستعداد لإثارة الحيوية فيها ؟	
حل لديه القدرة على التفكير والعمل على	
مستوى السياسة الصناعية ؟	
حل يملك شخصية حسنة التكامل تكسبه ثقة	
الآخرين ؟	
حل يملك موارد داخلية وفيرة من الطاقة	
الحسية والمقلية والتحمل ؟	
حل يتضمن المزرعة بشجاعة ؟	

إدارية
مدير محاسبة
مساعد لنائب المدير
كبير مهتمين
مدير بحوث
نائب عام
مدير منطقة
مدير مبيعات بالمركز الرئيسي
مدير مال
مدير أتيان
مدير أشغال عامة

التقديرات المشرف الذى يصلوه مباشرة • وبلى ذلك أن يطلع الموظف على صحيفة تقديره ، وله أن يناقش محتوياتها مع المشرف المباشر • وأخيرا تجيز بعض الأنظمة أن يتظلم أمام لجنة تقدير الكفاية فى داخل الجهاز أو فى مستوى أعلى من مستويات الحكومة • ومن سوء الحظ غالبا ما يفشل استخدام واحدة من أعظم مزايا أنظمة التقدير ، وهى إتاحة فرصة الحديث المتجاوب الصريح بين المشرف والموظف كوسيلة لاستكشاف المشكلات العاطفية وأنواع المشكلات الأخرى التى قد تعجزه عن أدائه لعمله وتشجيعه على أن يستفيد من برامج التدريب أثناء الخدمة أو تبين له بطريقة أخرى كيف يمكن أن يتغلب على القصور فى أدائه أو كيف يرتفع بالإداء الجيد أيضا • والأغلب أن تضيق هذه الفرصة لأن أغلب المشرفين يستشعرون الحرج وأكثر الموظفين يتصفون بدرجة من الحساسية • ويعتبر التوصل الى طريقة للاستفادة من هذه الفرصة وسيلة لتحسين الأداء ، ولكن المشكلة الكبرى هى كيف نجعل المشرفين أكثر موضوعية وشجاعة ؛ إذ أنهم غالبا ما يترددون فى تقدير الضعفاء من الموظفين • ولذلك فإنه عندما يسوء الموقف لدرجة تجعل الفصل هو العلاج الوحيد تخلق التقديرات السابقة مشكلة • وعلى العكس من ذلك يكون أحد المشرفين متحيزا ضد فئة معينة من الناس لدرجة تجعل حكمه منحرفا • هذه الحقائق هى السبب فى المثل القائل أنه عند استخدام تقدير الكفاية يجب أن يوضع تقدير للمقدر أولا •

ارشاد الموظفين :

• هناك مجال آخر يرتبط ارتباطا وثيقا بالتدريب أثناء الخدمة ، هو التشاور مع الموظفين وارشادهم ، ومع أن مثل هذا التدريب استخدم بكثرة فى كل من الصناعة والحكومة خلال الحرب العالمية الثانية إلا أنه لم يتضح بعد إذا كانت هناك مهنة جديدة آتية فى التطور أو أن وظيفة التشاور والارشاد مما يجب على المشرف أن يحاول النهوض به (٨) • والنشء الواضح هو حاجة المنشآت الكبيرة الى وظيفة ارشاد مستمرة ينهض بمسئوليتها شخص متمكن وخبير بعلم النفس والمشكلات الانسانية المعقدة • وواجبات مرشد الموظفين كما طورت خلال الحرب العالمية الثانية هى اسبئاء النصيحة الشخصية - تمييزا لها عن النصص للمجموعة - الى الموظفين الذين يحتاجون اليها بسبب ما يتعرضون له من صعوبة تنشأ فى العمل

(٨) اورندواى تيد « تصاص الموظفين : واجب جديد على ادلة الافراد - مكانه ومقاييسه » الادارة المتقدمة العدد الثامن (يولية - سبتمبر ١٩٤٢) ص ٩٧ - ١٠٢ •

أو في المنزل وتكون على نحو يؤثر في عمله . واستنادا الى دراسة أجريت في أوائل الأربعينيات يركز المرشد اهتمامه في أربعة مجالات : الأداء الفعال للعمل ، وظروف العمل المناسبة ، والتوازن الشخصى في داخل المصنع ، والصعوبات التي تؤثر في قدرة العامل في انجاز عمل يوم كامل سواء من المجتمع أو من المنزل .

وينهض بالارشاد في ظل الأنظمة القائمة حاليا المشرف أو أخصائيون مدربون تدريبيا خاصا يلحقون بإدارة الأفراد ، ويعملون كمستشارين يتنقلون بين مستويات النشاط الخطى المختلفة . وتظهر في الحالة الأخيرة المشكلة المعروفة التي يتعرض لها الاخصائي عندما يكون عليه أن يحصل على تعاون رؤساء الادارات والمشرفين ورؤساء العمال ؛ لأنه لا يمكن أن يوجد ارشاد فعال دون قيام مثل هذا التعاون . ولكن « اوردواى تيد » يقول ان مسئولية تحقيق الموامة بين الموظفين وأعمالهم هي أساسا مسئولية خطية ، ومن ثم ينبغى أن تتحملها الوحدات التنفيذية بدلا من ادارة الأفراد . وإذا كان المشرف مزدحما بالعمل لدرجة لا يستطيع معها التهوؤ بهذه الوظيفة بنفسه فينبغى في هذه الحالة أن يختصر نطاق اشرافه وينقل عدد العاملين الذين يرأسهم وأن ينال كل رئيس عمال « من التدريب والتوجيه والأجر ما يجعله مؤهلا حقيقة ليكون الرئيس العام للأفراد القادر على النظر في مشكلات الاجراءات في قسمه . وفي الوضع الأمثل ينبغى أن يكون رئيس العمال هو المسئول عن شئون العمال الوظيفية في مجال العمليات اليومية . وعليه من ناحيته أن يستمد المعاونة والمشورة من اخصائي الأفراد كما يستطيع دائما أن يحيل الصعوبات الشخصية المعقدة للعمال المفردين الى ادارة شئون الأفراد » (٢٩) .

وعلى ذلك فإن أفضل نظام هو أن يوفر لرئيس العمال والعاملين معه الوقت والمهارة والرغبة « في أن يبحثوا مشكلاتهم معا دون ادخال موظف آخر يحتاج الى أن يتكامل مع الصورة » . ومن بين الخمسة عشر مبدأ التي وضعت لهداية عمليات ارشاد الموظفين ربما كان المبدأ الذى يهتم بالعلاقات فى داخل التنظيم أفضل المبادئ التي يمكن أن تقدم في هذا المجال . ويقول « تيد » : « ان مسئولية رئيس العمال فى الادارة الخيرة لقسمه مسئولية وحدوية . ولا بد من موافقة رئيس العمال على جميع الجهود التي يبذلها مرشدو الموظفين للمساعدة على تيسير العمل فى داخل قسمه . ومرشد

الموظفين في داخل القسم يكون مرموسا ومعينا لرئيس العمال وهو مسئول عن جهوده الرئيسية ومكانته وخبرته أمام مدير شئون الأفراد «(٣٠)» .

ويجب على مرشد الموظفين أن يستهدى بالحقائق وبما يتوصل اليه من روح العدالة فهو لا يستطيع أن يعتمد على الحيل والطرق الفنية . كما يجب أن يكون وديعا في غير طراوة . وأن يكون في وضع يستطيع منه أن يضمن السرية الكاملة للموظف في مناقشته المشكلات الشخصية عندما يكون الانضاء ضارا بمكانة الموظف في التنظيم .

علاقة الصغير بالكبير :

لم يحظ عامل السن في وظيفة تدريب الأفراد حتى الآن باهتمام كاف في مراجع الإدارة . فهناك امكانيات للتحسين في الإدارة ولا تنتظر الا اتجاها أكثر واقعية في علاقة الصغير بالكبير . وما نحتاج اليه هو ادراك مبكر للمهارات الإدارية في الشبان والشابات وعن طريق تفويضهم السلطة من كبار المنفذين يجرى تطوير قدراتهم في وقت مبكر بتحويلهم قدرا أكبر من المسئولية الإدارية .

ويعلق مؤلف كتاب « العمل التنفيذي » أهمية كبيرة على هذه الطريقة في التحسين الإداري في المؤسسات الكبيرة مشيرين الى أن هذه السياسة تعمل في اتجاهين . فالمنفذون الذين « أعطوا مسئولية لمرؤسيهم بانتظام وبما يتناسب مع قدراتهم وميولهم وكذلك مع حاجات التنظيم زادوا من فاعليتهم الذاتية بهذه الوسيلة الى درجة بلغت في بعض الأحيان مثيرة للغاية »(٣١) وقد وجد في كثير من المؤسسات الكبيرة التي درست أنها تنجح الى التبكير بنقل كبار المنفذين الى مراكز « كبار الساسة » مع ما يترتب على ذلك من نقل عبء العمليات الى الأصغر سنا . وتؤدي هذه السياسة الى ادخال نشاط جديد الى المنشأة وتشجيع وجهات النظر الجديدة ، وربما كان أعظم مزاياها أنها تمنح صغار المنفذين في جميع أرجاء التنظيم دافعا أقوى مما ينتج عن أى وسيلة أخرى(٣٢) .

فالأقدمية ، و « مسابقة الزمن » تعتبران مخاطر في إدارة المنشآت الكبيرة في قطاع الأعمال والحكومة على السواء . والصعوبة هي أن كبار المنفذين يتعودون على السلطة لدرجة أنهم غالبا ما يترددون بالسليقة من

(٣٠) المرجع السابق ص ١٠١ - ١٠٢ .

(٣١) ليرت ، أولرينغ ، يوز المرجع المذكور ص ٢١٠ .

(٣٢) ديبوك ، هايد المرجع المذكور .

أن يتروكها باختيارهم . وإذا أريد التغلب على هذه المحافظة الغريزية فلا بد أن يشجع التقدير الفعلي للحاجة الى نقل المسئولية الى الشباب في أول فرصة . وعلى ذلك فإن أنظمة التقاعد المناسبة أداة كبرى في الوصول الى ادارة متحسنة ولكن من سوء الحظ - رغم ما لوحظ حديثا من تقدم - أن أغلب أنظمة التقاعد في الخدمة العامة مازالت بعيدة عما ينبغي أن تصل اليه (٣٣) .

وهناك وسيلة رئيسية لاثبات مناشط وإخلاص صغار المنفذين تسمى الادارة الجماعية كان أول ذبوعها عندما استخدمها «ماك كورميك وشركاه» في بالتيمور ، وهو أكبر مصنع للتوابل والبهارات في الولايات المتحدة . وقد كتب رئيس هذه الشركة كتابا عنوانه الادارة الجماعية أوضح فيه الحطة وقدر النتائج وعرض الآثار الكبرى (٣٤) . والكتاب توضيح هام ؛ لأنه يحكي بلغة سهلة ما استطاع صغار المنفذين أن ينهضوا به عندما أتيت لهم الفرصة .

والادارة الجماعية نظام اداري تعمل فيه جماعة من صغار الموظفين جنبا الى جنب مع جماعة من كبارهم في بعض نقط التنسيق المحددة من مجلس الادارة الى أدنى ويساعد كلاهما على تحديد سياسات الشركة وطريقة ادارتها . وعندما بدأ «ماك كورميك» وشركاه التجربة في سنة ١٩٣٢ شكل مجلس مديرين ملحق يتكون من سبعة عشر من صغار المنفذين ممن يمكن الاعتماد عليهم مستقبلا لشغل وظائف رؤسائهم . والفكرة هي أنه ليس هناك في ظروف العصر الحديث من تتوافر له الموهبة أو التدريب ليدبر مشروعا بمفرده ، وكذلك فإن مجالس كبار المنفذين ذاتها محدودة فيما يمكن أن تنهض به . والمتنظر أن يتوافر لمجلس شباب من الادارة الوسطى أفكار جديدة وعملية فلماذا إذن لاتتاح لهم الفرصة لدراسة نفس المشكلات التي يدرسها مجلس الكبار ونرى ما يؤدي اليه التطعيم المستعرض ؟

ومن الطبيعي أن يكون لمجلس الكبار في حالة الخلاف الرأي الفصل . والواقع أنه مع أن كلا المجلسين عمل مستقلا عن الآخر فلم يبد خلاف من هذا النوع مطلقا . بل ان مجلس الشباب قدم أفكارا أدت الى أرباح كبيرة ومنتجات جديدة وطرق جديدة في التجارة وزاد من الحوافز في كل أرجاء الشركة وشجعت النتائج «ماك كورميك وشركاه» فيما بعد على إضافة مجلسين جديدين في مستوى التنفيذ واحد لادارة المصنع والآخر للمبيعات،

(٣٣) يناقش هذا الموضوع في الفصل الثمسين .

(٣٤) شارلس ماك كورميك - الادارة الجماعية (نيويورك ١٩٣٨) .

وكانت النتيجة هي النجاح في كل حالة . واحدى السمات الهامة الأخرى في الخطة هي أنه عندما يلحق أحد الشباب المرموقين بالشركة يرعاه أحد أعضاء مجلس المديرين الشبان حتى يمكن أن يرشده في مشكلاته المهنية وعن تقدمه في الشركة . وقد ظهر أن هذا يرفع الروح المعنوية كذلك ؟

وقواعد الإدارة الثلاث التي يركز عليها نظام « ماك كورميك » هي أولا شجع وأثر الاهتمام في عمل كل قسم بحيث ينظر الموظفون الى وظائفهم على أن فيها مستقبلهم وأن لهم عملا دائما في المنظمة : وثانيا درب الموظفين على تحمل المسئولية بالسرعة التي يستطيعون اعداد أنفسهم لتحملها ، وثالثا كافئ جميع العاملين على أساس الكفاية والعدالة المطلقة ، وأختمهم أنهم لا يستطيعون الارتقاء بأنفسهم على خلاف هذه الأسس .

وقد دأبت قاعدة الإدارة الجماعية . فقد استطاع واضعها أن يقرر بعد خمس سنوات من بله استخدامها أن ٤٥ منشأة كبيرة في الولايات المتحدة واثنتي عشرة في إنجلترا ، وعددا آخر في كندا قد شكلت مجالس مديرين من شباب الموظفين على غرار نموذج « ماك كورميك » . والسؤال الذي يثار هنا بالطبع هو ما اذا كانت مثل هذه الخطة يمكن تطبيقها في الإدارة العامة وإلى أى مدى . والإجابة هي أنه ليس هناك من الفروق بين إدارة الأعمال والإدارة الحكومية ما يصل في أهميته درجة تمنع استخدام فلسفة وطريقة الإدارة الجماعية في الأجهزة الحكومية إذا توافرت الرغبة في استخدامها (٣٥).

مراجع مختارة

- American Management Association, *The Development of Foremen in Management* (New York, 1947).
 Appley, Lawrence A., *The Human Element in Personnel Management* (Washington, D.C., 1941).
 Clapp, Gordon R., *Supervisory Training in the Tennessee Valley Authority* (Chicago, 1936).
 Cleeton, Glen U., and Charles W. Mason, *Executive Ability* (rev. ed., Yellow Springs, O., 1946).
 Commission of Inquiry on Public Service Personnel, *Training Public Employees in Great Britain* (New York, 1935).
 Corson, John J., *Executives for the Federal Service* (New York, 1952).

(٣٥) راجع في هذا الخصوص أيضا توماس ريد « املدة النظر في الإدارة الجماعية » الإدارة المتقدمة العدد الثامن (أبريل - يونيو ١٩٤٢) ص ٦٠ - ٦٢ . كان عدد الشركات التي اتجهت طريقة الإدارة الجماعية وقت كتابة هذا المقال أكثر من ٣٥٠ شركة .

- Dartnell Corporation, *Employee Rating Programs* (2 vols., Chicago, 1944).
- Dimock, Marshall E., "The Administrative Staff College: Executive Development in Government and Industry," *American Political Science Review*, Vol. L (March, 1956).
- Donaho, John A., "Employee Suggestion Systems in the Public Service," *Public Personnel Review*, Vol. VI (October, 1945).
- Fischer, Virginia L., "Conference Training in Federal Budgeting," *Public Administration Review*, Vol. IX (Autumn, 1949).
- , *Staff Development-The Supervisor's Job* (Washington D.C., 1948).
- Hall, Milton, *Employee Training in The Public Service* (Chicago, 1941).
- , "Supervising People-Closing the Gap between What We Think and What We Do," *Advanced Management*, XII (September, 1947), 129-135.
- , *Training Your Employees* (Society for Personnel Administration, Washington, D.C., 1940).
- Irwin, Randall, "A Case Study in Training," *Advanced Management*, Vol. VI (January-March, 1941).
- Juran, Joseph M., *Bureaucracy-A Challenge to Better Management* (New York, 1944).
- McCormick, Charles P., *Multiple Management* (New York, 1938).
- McLarney, William J., *Management Training, Cases and Principles* (Homewood, Ill., 1952).
- Marble, Samuel D., *The Application of Psychological Techniques to Employee Service Rating* (Syracuse, N.Y., 1941).
- Pfiffner, John, *Supervision of Personnel: Human Relations in the Management of Men* (New York, 1951).
- Probst, John B., *Measuring and Rating Employee Value* (New York, 1947).
- , *Service Ratings* (Minneapolis, 1931), privately printed.
- Randell, Raymond L., *Developing Management Potential through Appraisal Panels* (U.S. Civil Service Commission, Washington, D.C., 1955). A modern technique for rating executive
- Reid, Thomas R., "Multiple Management Re-examined," *Advanced Management*, Vol. VIII (April-June, 1943).
- Rushin, Emmett R., "A New Frontier for Employee-Management

-
- Cooperation in Government," *Public Administration Review*, Vol. III (Spring, 1943).
- Smith, Richard C., and J. Murphy, *Job Evaluation and Employee Rating* (New York, 1946).
- Tead, Ordway, "Employee Counseling: A New Personnel Assignment," *Advanced Management*, Vol. VIII (July-September, 1943).
- United States Civil Service Commission, *How Federal Agencies Develop Executive Talent* (Washington, D.C., 1953).
- , *A Program for Supervisors in the Federal Service* (Washington, D.C., 1943).
- War Manpower Commission, Training within Industry Service, *The Training within Industry Report, 1940-1945* (Washington, D.C., 1945).
- Wortham, Mary H., *Rating of Supervisors* (Industrial Relations Section, California Institute of Technology, Pasadena, Calif., 1943).

الخدمة الحكومية كمستقبل وظيفي

يجد الرجل أو السيدة الذي يستشعر الاحساس بالرضا من الخدمة العامة مزايا واضحة شخصية وغير شخصية في العمل في الادارة الحكومية في مستوياتها العليا . ولكن بالإضافة الى ذلك فان أمام الموظف الحكومي فرصا كثيرة للترقي في مستويات الادارة الوسطى والدنيا لاحتاج الى أكثر من الاهتمام بها . وفي مثلنا الى هذا الموضوع الذي يهتم به كل فرد يفكر في أن يحترف العمل بالحكومة نحب أن نحتفظ في ذاكرتنا بالنقط العديدة التالية :

أولا - ان ادارة الحكومة تتطلب استخدام كل نوع من المهارات الحرفية التي تظهر في المجتمع تقريبا ويشمل ذلك ١٥٠٠٠ من المهارات المختلفة في الحكومة الفيدرالية بمفردها ، وهذا العدد يكاد يصل الى ثلثي مجموع المهارات في المنشآت الخاصة جميعها ويحتاج الى هذه المهارات في ٥٨٤ نوعا مختلفا من العمل .

وثانيا - تحتاج الحكومة في كثير من هذه المهارات الى استخدام أعداد هائلة ، مثال ذلك أن عدد الوظائف في الولايات المتحدة زاد بين سنتي ١٩٠٠ ، ١٩٤٩ في الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات والحكومات المحلية خمسة أضعاف زيادة عدد الوظائف في الصناعة -

وثالثا - ولا يقتصر وجود الوظائف الهامة على واشنطن أو الحكومة الفيدرالية ، فكثير من عمل الولايات والبلديات يلقي نفس القبول وبعض الأعمال كما هي الحال في مدينة نيويورك تماز في المرتب عن الحكومة بالنسبة لأنواع معينة من الوظائف . كما أن رئاسة المدن تتحدى بجاذبيتها غيرها من الوظائف . والوظائف القريبة من الوطن والتي يعمل الشخص فيها على الارتقاء بموطنه ومسقط رأسه تكسب الكثير من الرضا .

ورابعا - ينبغي أن يلاحظ أن الحوافز المالية في الحكومة مع أنها مازالت أدنى كثيرا من المرتبات القصوى من المنشآت الخاصة أو في المهن الا انها أخذت تتحسن نسبيا مع تزايد ارتفاع الضرائب التصاعدية على الإيرادات

الخاصة الضخمة ، وزيادة المرتبات الحكومية في شرائحها المنخفضة . ونجد في مستويات المرتبات المنخفضة أى في حدود اربعة أو خمسة آلاف دولار في السنة أن المرتبات الحكومية للعمل المتكافئ كانت افضل نوعا في الحكومة لسنوات عديدة منها في الوظائف الخاصة ولكننا نعود فنؤكد أن هذا الوضع صحيح في المستويات الدنيا فحسب .

مجال الوظائف العامة :

ليست الحكومة الفيدرالية منظمة واحدة ، بل انها مجموعة تشمل أكثر من ستين منشأة ضخمة لكل منها مشكلاتها وحاجاتها الخاصة (١) . ولكن البرامج التنفيذية الحكومية التي تثير الحيرة بسبب تنوعها وضخامتها تقل نوعا في مداها اذا نظرنا اليها بعين من يختار حرفة بدلا من نظرة المواطن . فالحكومة تهتم بكل من العمل والزراعة والصناعة والحرف جميعا . وأغلب الناس يدخلون الادارة العامة ليس نتيجة اتجاه مقصود الى وظيفة الادارى ، ولكن نتيجة تزايد الاهتمام في مجال معين ثم تقرير أى الاماكن يؤدى فيها هذا العمل على أفضل نحو . وفي ٩٩ في المائة من الحالات يكون نوع العمل المطلوب مما تنهض به الحكومة في مكان ما من تشكيلها الضخم . فخريج الجامعة يدخل الى ميدان الطب مثلا ، ثم الى العمل في الصحة العامة ، ثم يتدرج الى العمل في الادارة في مجال الصحة العامة . أو أنه يدرس القانون ثم يشغل وظيفة في لجنة التجارة بين الولايات ثم يشترك كمضو في لجنة سكك حديد كاليفورنيا . أو أن تهتم احدى خريجات الجامعة باقتصاديات العمل فتشغل وظيفة في ادارة احصائيات العمل ، وبمرور الوقت تصبح مديرة لقوانين الحد الأدنى للأجور في ولاية كاليفورنيا . ويوجد في الواقع مئات من مثل هذه التوافيق .

وبالإضافة الى برامج الحكومة التنفيذية التي يلزم لادارتها افراد يتوافر لهم نوع من الدراية الخاصة في نوع البرنامج الذي يديرونه ، فان هناك الادارة المساعدة أو الاستشارية . فقد يكون اهتمام خريج الجامعة بالتنظيم أو شئون الأفراد أو الميزانية أو العلاقات العامة أو الاحصاء أو الخدمات القانونية وما يشبه ذلك وهو لا يعنى في هذه الحالة بصفة خاصة فى أى مجالات العمل يدخل - فالعمل الاستشارى يجذبه . وبعد أن يمضى وقتا في وظائف الحكومة الصغيرة فقد يصبح باحثا فى شئون الميزانية فى

(١) انظر لجنة تنظيم الجهاز التنفيذى فى الحكومة - ادارة الافراد

« سبرنجفيلد بولاية إلينوى » ، أو مساعدا إداريا لووزير الخارجية فى واشنطن ، أو خبيرا فى العلاقات العامة فى مكتب الحاكم فى ماساشوسيتس .
 فإذا كان هذا هو مجال اهتمامه فإنه يجد الكثير من الوظائف الاستشارية التى يتزايد عددها متاحة له . ومع ذلك فيحسن عادة الجمع فى التدريب بين الأعداد فى مجال تنفيذى فى الإدارة ، وكذلك الأعداد فى أحد التخصصات الاستشارية بدلا من الاعتماد كلية على واحد منهما فحسب ؛ لأن الجمع يجعل من الميسور العمل على كل من جانبي الخط . ويوجد التوازن الذى يجعل كل نوع من الموظفين أكثر فاعلية فى عمله .

كما أنه ليس من الضروري الاستمرار فى نوع واحد من العمل طوال خدمة الفرد . فقد وجدت إحدى شعب البحث من لجنة هوفر الثانية أنه من بين مجموعة الموظفين التى درستها أن ٦٥ فى المائة توافرت لها الخبرة فى كل من العمل التنفيذى والاستشارى ، وأن ٧١ فى المائة مارست العمل فى أكثر من جهاز حكومى واحد (٢) .

والعمل الحكومى متنوع لدرجة أن وظيفة فى الإدارة العامة يمكن أن تصنف بالاتاراة والتحدى مثل إدارة العلاقات الصناعية فى مؤسسة صناعية كبرى ، أو قد تبلغ فى العمل الروتينى مرتبة قسم السجلات فى شركة تأمين على الحياة . ويمكن أن تكون الأشغال العامة على عكس النظرة المتحيزة التى تبدو أحيانا بعيدة عن الجمود . فمثلا نجد أن خريج إحدى الكليات قام فى بعض السنوات الأولى من عمله فى الإدارة العامة ببحوث للجنة الاقتصادية المؤقتة بواشنطن ، ورأس قسم الدليل الإدارى لمصلحة الهجرة والتجنيس ، ثم شغل وظيفة المساعد الإدارى لرئيس جهاز جديد خلال الحرب ورأس فيما بعد البرنامج ذاته ثم تحول فى نهاية الحرب العالمية الثانية الى إخصائى تنظيم فى مكتب وزير الدفاع . وهناك آخر تدرب كمحام ، ثم عمل فى تشريع الأعداء المنحازين قبل نشوب الحرب العالمية الثانية مباشرة وساعد على تنظيم إدارة الإعارة والتأجير وأصبح ممثلا لها فى لندن ثم رقى الى وكيل مدير فى المركز الرئيسى بواشنطن .

وقصص النجاح هذه تعتبر أعلى من المعتاد بالتأكيد ويرجع بعض السبب فى ذلك الى أنها حدثت فى زمن الحرب ، ولكن هناك الكثير مثلها . فهذه الرجلان عملا فى التنظيم والإدارة ووضع السياسة أيضا ، وعاونوا على تحديد الاتجاه الذى تسير فيه برامجهما . ويجب أن يتصف من يشغلون مثل هذه

(٢) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذى فى الحكومة - تقرير شعبة البحث عن الأفراد والخدمة المدنية (واشنطن ١٩٥٥) ص ٢٤٢ .

المناصب بالدبلوماسية بالإضافة الى قدرتهم كذلك على شق طريقهم خلال المصاعب عند الضرورة . والادارة العامة بالنسبة لهم - بالرغم من المضايقات المارضة تكاد تكون لها نفس الاثارة التي يتصف بها أى عمل آخر ينهضون به . والوظيفة العامة بالنسبة للآخرين شيء مختلف بالطبع ولكنها لا تختلف كثيرا عن نطاق الوظائف المتقابلة في الصناعة الخاصة .

وكل هذا يؤيد حقيقة أنه توجد فرص عمل مجزية لكل خريج في الجامعة تقريبا مهما يكن نوع تخصصه اذا كان مهتما بالادارة العامة ، سواء في الوظائف الادارية او الاستشارية او كإخصائي في أحد المجالات المتميزة .

وبسبب الحاجة العامة الى الكتبة والمختزلين والسكرتيرين والمساعدين التنفيذيين يعين كثير من النساء في الحكومة في المراتب الدنيا ، في حين يعين كثيرون أيضا في مستويات أعلى كالمحاميين والفنيين ومساعدي الباحثين والاختصاصيين وكذلك كإخصائيين في جميع المجالات . وبالإضافة الى ذلك، فان عدد النساء اللاتي وصلن الى مراكز في المستوى الأعلى يزداد بصفة مستمرة . وعلى هذا فانه في الجيل الماضي شغل اثنان من النساء مركزى وزيرتي في الوزارة الفيدرالية وكان عدد منهن عضوات في المجلس الصغير كمساعدات للوزراء ، وكثيرات كن عضوات في المجالس واللجان ومديرات أقسام ورئيسات ادارات . وقدر أنه في سنة ١٩٥٥ بلغ عدد النساء في خدمة الحكومة الفيدرالية ٥٦٠,٠٠٠ وفي وظائف التعيين في حكومات الولايات ٦٠٠٠ ونحو ١٨٠٠٠ في المقاطعات والوظائف البلدية ، ونحو خمسين ينهضن بوظائف العمد في البلدان الصغيرة (٣) . وبين الجدول التالي مقدار التنوع في العمل المهني الذي توفره الحكومة الفيدرالية بفردتها . ولما كان التحاق النساء الآن بهذه المهن شائعا جدا فان الفرصة تتساوى أمامهن مع الرجال في الالتحاق بخدمة الحكومة الفيدرالية (٤) .

العلوم الاجتماعية ، علم النفس ، والخدمات :

اقتصاديات الأعمال ، واقتصاديات الزراعة ، الشؤون الخارجية ، بحوث المخابرات الحربية ، علم النفس ، البحث الاجتماعي .

(٣) هذه الأرقام من اعداد اللجنة القومية الجمهورية ونشرت في النيويورك تيمس في ٥ يولية سنة ١٩٥٥ .

(٤) تقرير شعبة البحث عن المستخدمين والخدمة العامة ص ١٦٠ .

العلوم البيولوجية :

علم الحشرات ، علم الطفيليات ، الزراعة العامة ، صيانة الأراضي -
الغابات - علم الأراضي •

المحاسبة والمالية :

محاسبة الأعمال - المحاسبة الحكومية - مندوب الإيرادات الداخلية •

الطب العلاجي والمستشفيات والأسنان والصحة العامة :

طبيب - ممرضة - اختصاصي تغذية - طبيب علاج مهني - طبيب علاج
طبيعي - صيدلي وطبيب أسنان •

العلوم البيطرية :

التفتيش البيطري على الماشية - التفتيش البيطري على اللحوم •

الهندسة :

العامة - الأمن - المواد - المعمارية - المدنية - الانشائية - التشكيلية -
الهيدروليكية - المساحة - الخرائط - الطرق الرئيسية - الميكانيكية - العتاد
الحربي وتصميم العتاد - الكهربائية الالكترونية - الطيران واحتياجات
الطيران - التطوير والتصميم - البحرية - العمارة البحرية - الزراعة -
الكيموية والهندسة الصناعية •

القانونية ومشتقاتها :

نائب محام - مساعد قانوني - قضائي - نائب مستشار - نائب عام •

الفنون الجميلة والتطبيقية :

العمارة •

سجل حقوق الطبع - سجل الاختراعات - العلاقات التجارية :

فحص الاختراعات •

العلوم الطبيعية :

العلوم الطبيعية (التي لم تبوب في مكان آخر) ادارة العلوم الطبيعية،
الفيزياء ، الاحتياطي الذري ، التطوير والاختبار ، الكيمياء ، التمسدين ،
الجيولوجيا ، التكنولوجيا •

الكتبة والمخفوظات :

الكتبة •

الرياضة والإحصاء :

الرياضة ، والإحصاء ، الكتابة الرمزية •

التعليم :

التعليم والتدريب •

امتحانات الخدمة المدنية لخريجي الكليات :

ذكرت سنة ١٩٣٧ في فصل سابق على أنها نقطة بارزة في تاريخ إدارة الأفراد ، لأنها كانت السنة التي انتهجت فيها الحكومة الفيدرالية سياسة عقد امتحانات خاصة للاحاق خريجي الكليات بالخدمة ، بالإضافة الى ما تقدمه من امتحانات منتظمة لوظائف مثل ساعي البريد وعامل المصعد وغيرها . وفي نفس الوقت تقريبا بدأت برامج تدريب مقيمة في الإدارة العامة ترعاها الهيئات الخاصة في واشنتون وغيرها تتيح لخريجي الجامعة فرصة التلمذة فيما يختارون من أجهزة دون أن ينالوا اجرا ولكنهم يستفيدون من ارشاد موظفيها وهم يلمون بنواحي العمل . وقد تغير برنامج التدريب المقيم نوعا ولكنه استمر واتسع وكذلك السياسة المتعلقة بالامتحانات التي تكشف عن المتأخرين من الشباب . وكان من نتيجة ذلك أن أصبح الاتصال بالخدمة العامة بمجرد اتمام الدراسة أيسر من ذي قبل . ومن المتأخر أن يكون المتقدم لوظائف معينة - وعلى الأخص تلك التي تحتاج الى معرفة خاصة عن الإدارة العامة أو عن أحد المجالات التكنولوجية - حاصلا على درجة الماجستير ، فضلا عن درجة البكالوريوس في الآداب .

وكان امتحان المحلل في العلوم الاجتماعية الذي أدخل في سنة ١٩٣٧ مختلفا تمام الاختلاف عن النوع التقليدي للاختبار الذي تجريه لجنة الخدمة المدنية ؛ إذ كانت اللجنة من قبل تركز على اختبارات التحصيل أكثر من اختبارات القدرة العقلية لأن الرؤساء المنفذين كانوا يفضلون الأفراد القادرين على الاضطلاع فورا دون الحاجة الى تدريب أو بعد تدريب قليل (٥) . وعلى النقيض من ذلك اعتمد الامتحان الجديد على الذكاء العام وسعة المعرفة في العلوم الاجتماعية . والواقع أن مجال الامتحان الأول كان على درجة من الاتساع أثار بعض النقد من الرؤساء المشرفين الذين اعترضوا على اختيار شخص ما من سجل الناجحين في وظيفة محلل اجتماعي مثلا درس اللغة اليونانية كموضوع رئيسي ثم الحق بوظيفة إحصائي .

وبالتدرج حل امتحان مساعد مهني مبتدئ محل امتحان المحلل في العلوم الاجتماعية وجعل الحد الأدنى للمرتب عند بدء التعيين ٣٤١٠ دولارات سنويا . وأسس هذا الامتحان كسابقه على موضوعات الدراسة الجامعية وشمل الوظائف الاختيارية للبكتريولوجي والاقتصادى والجغرافى

(٥) ميلتون ماقل « معايير الأفراد » في كتاب مبادئ الإدارة العامة (نيويورك ١٩٦٦) ص ٦٤٠ تحرير فرج مورشتين ماركس .

والجيوغرافى والمحلل الاجتماعى والاحصائى . وكانت الامتحانات مفتوحة للمتقدمين الذين أتموا (أو ينتظر أن يتموا فى نفس السنة الدراسية) برنامجا دراسيا جامعا مدته أربع سنوات للحصول على البكالوريوس أو درجة أعلى منها فى المجال التخصصى المناسب أو لهؤلاء الذين جمعوا بين الخبرة السديدة وبين الدراسة الجامعية التى تعادل برنامج أربع سنوات فى الكلية . وحيث أن هذا الامتحان شمل مجالا أقل اتساعا من مسابقه ، فقد كانت النتيجة تحسينا كبيرا عن التجربة الأولى .

ثم كان هناك أيضا امتحان المساعد الإدارى المبتدئ الذى تطور عن امتحان سابق للفاحص المبتدئ فى الخدمة المدنية . وكان الحد الأدنى للراتب السنوى عند بدء التعيين هو ٣٤١٠ دولارات لخريجى الكلية و ٤٢٠٥ دولارات للمنفذين الذين أمضوا سنة على الأقل فى الدراسات العليا . وكان هذا الاختبار نوعا فريدا فيما يتعلق بإجراءات الاجتذاب فى الحكومة الفيدرالية لأن هدفه كان اختيار خريجي الكلية المتأخرين بفرض تطويرهم ليشغلوا مستقبلا الوظائف التنفيذية ، أو الوظائف الاستشارية العليا فى الحكومة الفيدرالية . وكان الامتحان صعبا حتى لا يجتازه الا أعلى المتقدمين كفاية . وشملت الوظائف التى شغلت مدى فسيحا ضم المساعد الإدارى ، ومحلل الميزانية ، وباحث التنظيم وطرق العمل ، ومرتب الوظائف ، ومحلل الاجتذاب واللاحق ، ومحلل العلوم الاجتماعية . وكان هذا الاختبار - فيما ترى لجنة الخدمة المدنية - « خطوة هامة فى وضع برنامج لتطوير المنفذين » هدفه هو « مواجهة مشكلات الفد بالقدرة على استبدال الموظفين الرئيسيين فى الحكومة الفيدرالية » .

وقد قررت إحدى شعب البحث من لجنة هوثر الثانية أن هذه الامتحانات كانت بداية طيبة ، ولكن المجال مفتوح لادخال تحسينات مستمرة ولابتكار والتجريب ولزيد من الاتصالات المنطقية المباشرة بالكليات والجامعات لاجتذاب الراغبين فى الخدمة المدنية . وعلى ذلك فقد كانت الخطوة التالية هى تطوير امتحان دخول الخدمة المدنية فى سنة ١٩٥٥ ليطبق على أساس مفتوح ومستمر ، بمعنى أن كل راغب مؤهل لوظيفة معينة يستطيع أن يتقدم فى أى وقت وتقدم الامتحانات على فترات عديدة خلال العام .

وفى الوضع الراهن يحل هذا الامتحان محل امتحانى المساعد الإدارى المبتدئ والمساعد المهنى المبتدئ ، وهو الوسيلة الرئيسية التى يلتحق عن طريقها خريجو الكليات بخدمة الحكومة الفيدرالية . ويشمل الاختبار مدى فسيحا من المهن والحرف غير ما يدخل فى العلوم الطبيعية والهندسية وبعض

مجالات فنية أخرى بأمل أنه سوف يضمن للحكومة موردا متوازيا من الرجال والنساء الجامعيين يدخلون الخدمة في أول مستوياتها • وهو مفتوح لحامل البكالوريوس أو الدرجات الأعلى ، بصرف النظر عن موضوعات التخصص أو مجالات الدراسة الرئيسية أو للأفراد الذين توافرت لهم خبرة معادلة مناسبة • والخطة مصممة بحيث تتيح للحكومة ذاتها مجالا للاختيار من بين المتقدمين المؤهلين بحيث يمكن شغل أنواع مختلفة من الوظائف بنفس الامتحان لتبسيط اجراءات دخول الخدمة بالنسبة للمتقدمين المرموقين • لتجنع من السهل على الشباب الموهوب أن يعين في الوظائف الفيدرالية التي تتوافر فيها فرص التقدم «(٦)» .

برامج التدريب المقيم :

برامج التدريب المقيم التي تزايد ذيووعها في كل مستويات الحكومة وسيلة أخرى يستطيع بها خريجو الكليات أن يجدوا مداخل إلى الإدارة العامة • وقد ظل المعهد القومي للشئون العامة في واشنطن خلال ما يقرب من خمسة عشر عاما يختار مجموعات من خريجي الكليات من الرجال والنساء وفق ميولهم وقدراتهم ، ويجمعهم معا في واشنطن ، ويجد لهم وظائف يشغلونها دون مرتب بالقرب من مديري التنفيذ في الأجهزة الفيدرالية المختلفة ، وبصرف لهم «بدلا» أو «منحة» ، ويرتب لهم المحاضرات وحلقات الدراسة ، ويتيح لهم فرصا مختلفة للترفيه • وفي نهاية فترة التدريب المقيم التي كانت تستمر زهاء عام يعين معظم المدربين في وظائف الحكومة الفيدرالية الدائمة (٧) •

ومع ذلك فقد ألغى المعهد القومي للشئون العامة في سنة ١٩٤٩ وأخذت الحكومة الفيدرالية تنهض بنفسها بأغلب النشاطات الذي كان يدخل في نطاقه • وأخذت برامج التدريب المقيم وغير المقيم للحكومة الفيدرالية التي بدأت

(٦) راجع المقالات التالية : فيليب يونج « امتحان دخول خدمة الحكومة الفيدرالية » ، جيمس ستوكفورد « امتحان دخول خدمة الحكومة الفيدرالية » والتوظيف في الأجهزة الفيدرالية هنري وايننج الصغير « امتحان دخول خدمة الحكومة الفيدرالية » وجهة نظر الجامعة وكل هذا منشور في مجلة الإدارة العامة المجلد السادس عشر (شتاء ١٩٥٦) .
(٧) للاطلاع على مناقشة حول هذا البرنامج راجع ر . ج . بيلوز « تقيم البرنامج للتدريب المقيم » مجلة الموظفين المجلد الثاني (مارس ١٩٤٠) ص ٨ - ١٢ ، جان كومان « برنامج التدريب المقيم لوظائف الحكومة الفيدرالية » إدارة الأفراد المجلد ١٧ (فبراير ١٩٤٤) ص ٢ - ٨ هنري وايننج الصغير وكلور سترومسون « مداخل إلى تدريب موظفي الخدمة العامة : البرامج الحكومية المقيمة » مجلة الموظفين المصممين المجلد الثالث (يوليو ١٩٤٢) ص ١٩٠ - ١٩٩ .

بصورة متواضعة في سنة ١٩٤٢ تتقدم بسرعة ، وفي ثلاثة اقسام رئيسية .
 ففي ظل أحد الأنظمة يمكن للمتقدم للوظيفة الحكومية عن طريق امتحان
 دخول خدمة الحكومة الفيدرالية أن يختار التدريب الإداري الداخل .
 فإذا اجتاز الامتحان ، وقبل في المقابلة الشفهية ، وقيد في السجل ، ألحق
 بجهاز يتولى تدريبه على أعماله في فترة تتغير تبعا لنوع العمل ، ثم ينقل
 في نهاية فترة التدريب الى القائمة الرسمية لموظفي هذا الجهاز .
 وهناك نوع ثان من برنامج التدريب الفيدرالي المقيم لا يطبق الا على
 الموظفين الحكوميين الذين تختارهم لجنة الخدمة المدنية من بين مرشحي
 الوزارات على أساس اختبارات ومقابلات تستغرق فترة ستة أشهر ، يستمر
 فيها تنقل الموظفين بين الأعمال وحضور دراسات مسائية . ويشترك بين
 خمسة وعشرين وثلاثين دارسا في كل من هذه الدورات التي تستغرق ستة
 أشهر يكلفون فيها بمهام خاصة تهدف الى بلورة تجربتهم في الوظائف الإدارية
 التي تشمل شئون الأفراد والميزانية والتحليل الإداري وأعمالها .
 وهناك نوع ثالث من التدريب تنهض به الأجهزة المنفصلة ذاتها بإرشاد وموافقة
 لجنة الخدمة المدنية وهذه تسمى برامج تطوير المقيدين ويستفيد بهما
 الموظفون في كل الدرجات .

وهناك نوع آخر من التدريب المقيم يتم عن طريق التوظيف الصيفي
 لطلبة المدارس الثانوية والكليات والمعلمين ؛ ففي سنة ١٩٥٧ مثلا أعلنت
 لجنة الخدمة المدنية عن شغل وظائف لفترة الصيف تختلف بين كاتب الآلة
 الكاتبة ومساح الحدائق ، ومن البيطريين الى المهندسين ، ومن الراصدين
 الجويين الى مصنفي اللحوم . وعين المتقدمون كطلبة مساعدين او كطلبة
 متدربين . ويلتزم المدربون بأن يؤدوا اختبار الخدمة المدنية حتى تتاح لهم
 الفرصة ليصبحوا من موظفي الحكومة المتفرغين بعد التخرج . وبلغ المرتب
 الشهري في مثل هذا العمل الصيفي ٢٨٤ دولارا بالنسبة لطلبة القسم الأول
 من الكلية ، ولكنه كان أكثر من ذلك بالطبع بالنسبة للمدرسين (٩) .
 كما أنشأت كثير من الهيئات غير الحكومية أيضا برامج مقيمة للتدريب
 للخدمة العامة بحيث أصبح التدريب يشمل جميع القطاعات الكبرى في
 الأمة ؛ فهناك مثلا برنامج التدريب الاقليمي الجنوبي الذي يتركز في جامعة

(٩) آر . جليسن ستال - ادارة الافراد العموميين (الطبعة الرابعة نيويورك ١٩٥٦)
 ص ٣٥٢ .

(١٠) نيويورك هيرالد تريبيون عدد ٩ يونيو سنة ١٩٥٧ .
 (١١) لي جرين البحث والتدريب الاقليمي في الادارة العامة مجلة الادارة العامة العدد
 السابع (ديس ١٩٤٧) ٢٤٥ - ٢٥٣ .

ألباما (١٠) ، وآخر في ألباني ويدار بالاشتراك بين جامعتي سيراكوز ونيويورك ، وبرنامج ثالث في الغرب الأوسط تديره جامعة ولاية « واين » ، ورابع في الغرب الأقصى تديره جامعة كاليفورنيا الجنوبية . ومع كل هذا فليس هناك في أى مكان ما يكفي حاجة التدريب . وقد زاد التدريب المنتظم أثناء الخدمة الذى تنهض به الأجهزة الحكومية لموظفيها كثيرا على ما يتاح من فرص للتدريب المقيم لخريجي الكليات الجدد .

جداول المرتبات وظروف العمل :

كما لاحظنا من قبل فإن المرتبات الحكومية فى الشرائح الدنيا لها نفس الجاذبية على الأقل ، وفى بعض الأحيان تكون أكثر جاذبية من المرتبات فى قطاع الصناعة الخاص بالنسبة للعمل المتشابه . كما أن العداوات فى الدرجات الدنيا فى الحكومة قد تمشت الى درجة كبيرة مع ارتفاع تكاليف المعيشة خلال السنوات القليلة الماضية . ولكن المرتبات فى الدرجات الوسطى والعليا تلاقى المصاعب فى هذه الناحية كما هو الشأن فى الصناعة . فقد ارتفع معامل السعر فى البضائع الاستهلاكية بمقدار ٩٢ر٤ فى المائة من سنة ١٩٣٩ الى نهاية سنة ١٩٥٤ ، فى حين ارتفع المرتب الاساسى لادنى فئات الخدمة المدنية بنسبة ٩٨ر٤ فى المائة خلال نفس الفترة ، ولكن لم تصل زيادة المرتبات فى الفئات العليا الا الى ٥٠ فى المائة . وكانت النتيجة هى تناقص المدى بين الدرجات العليا والدنيا : ففي سنة ١٩٤٠ كان مرتب رئيس أحد البرامج سبعة أمثال مرتب البواب ، ولكنه بلغ فى سنة ١٩٥٥ أربعة أمثال هذا المرتب (١١) . وفى سنة ١٩٥٥ زاد الكونجرس أكثر من مليون مرتب فى السنة وارتفع مرتب أعلى فئة فى الخدمة المدنية الى ١٦٠٠٠ دولار فى السنة . كما كان المرتب السنوى الوسيط لموظفى الحكومة الفيدرالية فى الولايات المتحدة الوسطى ٣٩١٠ دولار فى سنة ١٩٥٥ وبلغ فى سنة ١٩٥٦ ، ٤١٠٢ من الدولارات ، أى بزيادة قدرها ٥ فى المائة تقريبا . ثم ووفق على زيادة أخرى بمقدار ١١ فى المائة لنحو مليون ونصف مليون موظف فيدرالى . وفوق وظائف الخدمة المدنية الخاضعة للترتيب يختلف مدى المرتبات بين ١٧ر٠٠٠ دولار ، ٢٥٠٠٠ دولار والقيمة الأخيرة هى مرتب وزراء المجلس .

وليست الحكومة الفيدرالية هى الوحيدة التى تحتاج الى جداول مرتبات أفضل . ففي سنة ١٩٥٤ كان متوسط المرتب السنوى بين موظفى الولايات هو ٣٥٠٤ دولارات . وكان بين موظفى البلديات ٣٧٢٠ دولارا . وكانت

الأرقام في الولايات الفنية أعلى من هنا ، ولكن لم يتجاوز المتوسط في أي حالة ٤٤٢٨ دولارا بالنسبة للولاية ، ٤٥١٢ دولارا كمتوسط جميع المدن في نطاق ولاية . ومع ذلك فانه منذ ذلك الحين ارتفعت المرتبات في مناطق كثيرة مع الارتفاع المستمر في نفقات المعيشة .

ومن المهم أن نلاحظ من هذه الأرقام أن جداول المرتبات بصفة عامة أعلى في المدن من جداول الولايات . ومنذ سنوات عديدة ارتفعت مرتبات رؤساء المدن حتى بلغ بعضها ٢٥٠٠٠ دولار في السنة ، وبلغ مرتب مدير مدينة نيويورك ٣٣٠٠٠ دولار في السنة . وبالإضافة الى ذلك وصل مجموع مرتبات موظفي المدن أكثر من ضعف ما كانت عليه وزاد عدد موظفي المدن أكثر من ٢٥ في المائة خلال السنوات العشر من سنة ١٩٤٧ الى سنة ١٩٥٧ وحدث أشد ارتفاع في المدن التي تعدادها بين عشرة آلاف وخمسة وعشرين ألف نسمة (١٢) . وحيث انه كلما كبرت المدينة زاد عدد الموظفين فيها بالنسبة لعدد السكان ، وكلما ارتفعت المرتبات فانه يبدو أن الزيادة في هذه الفئة من المدن تشير الى أن الحكم ينال عناية أكبر في عدد من البلديات التي كانت لا تهتم من قبل الا بعناية أقل كثيرا .

أما بالنسبة لظروف العمل فان ساعات العمل الأساسية في الأسبوع بالنسبة لأغلب موظفي الحكومة الفيدرالية يحددها القانون بأربعين ساعة موزعة في المعتاد على خمسة أيام من الاثنين الى الجمعة ، وفي كثير من الحالات يعامل أي تجاوز لهذا الرقم على أنه عمل اضافي . ولا بد من الاستثناء بالطبع في حالة بعض الحرف فان تجربة في معمل بيولوجي مثلا لاتجرى على أساس أربعين ساعة عمل في الأسبوع . وكذلك الحال بالنسبة لكثير من الإداريين في المستويات العليا وخصوصا موظفي رسم السياسة الذين يندر أن يحصلوا عدد الساعات التي يقضوها في مكاتبهم .

كما ينظم القانون الاجازات السنوية والمرضية فتتمتع الاجازة بمعدل ١٣ يوم عمل في السنة للموظفين الذين تقل مدة خدمتهم عن ثلاث سنوات ، وعشرين يوما للذين تبلغ مدة خدمتهم بين ثلاثة وخمسة عشر عاما ، ومئة وعشرين يوم عمل لمن تبلغ مدة خدمتهم أكثر من خمسة عشر عاما . ويمكن تجميع الاجازات السنوية بحيث لاتزيد على ثلاثين يوما ، وهناك بالطبع الاجازات الرسمية المعتادة . وتمتع الاجازات المرضية بمعدل ١٣ يوما في السنة ، ويمكن تجميع الاجازات المرضية دون حد أقصى وتستخدم في السنوات التالية .

ومن المزايا الإضافية التي تمنح للموظفين برنامج التأمين الجماعي على الحياة الذي طبقته لجنة الخدمة المدنية منذ سنة ١٩٥٤ على موظفي الحكومة التقديرية . ويشهد على مقدار ما لقيه هذا المشروع من تأييد ما حدث من انه من بين مليوني موظف لهم حق الاشتراك في التأمين لم يرفض الاشتراك الا ٤ في المائة فقط .

الفصل من الخدمة - أو الفصل من العمل :

في الوقت الذي صدر فيه تقرير لجنة هوفر الثانية في سنة ١٩٥٥ كان يفصل من العمل من بين الموظفين المدنيين واحد في كل أربعة تقريباً لواحد من الأسباب المدينة الآتية : يترك العمل باختياره ، ينقل من وظيفته أو يطرد منها أو يحصل على اجازة طويلة دون مرتب ، أو بسبب تخفيض القوة العاملة ، أو انتهاء العمل . وفي حالة الفصل المسبب يجب النص على التهم كتابية وتتاح الفرصة للإجابة ، ويجب أن يوجه انذار كتابي بالإجراء الذي سوف يتخذ . ولاتتاح الفرصة لغير المحاربين القداماء للتظلم أمام لجنة الخدمة المدنية الا في حالات الاجراءات الشاذة أو التمييز السياسي أو العنصري ، وحتى في هذه الحالات لا يكون لقرار اللجنة الا صفة استشارية بالنسبة للجهاز المختص . أما في حالة المحاربين القداماء فان صدور القرار النهائي يستغرق بعض الوقت ؛ اذ يمكن التظلم منه أمام لجنة الخدمة المدنية ويكون قرارها ملزماً للهيئة التي يصل بها المتظلم .

أما في حالة تخفيض القوة العاملة فان الاجراء يتصف بالتعقيد . ويتمتع المحاربون القداماء في هذه الحالة أيضاً بمزايا معينة . وقد أوصت لجنة هوفر الثانية بأن يعدل قانون امتياز المحاربين القداماء بحيث يؤدي الى اجراء اكثر مساواة في تخفيض القوى العاملة ، ولكنها لم تكن راغبة في بلوغ المدى الذي وصلت اليه شعبة البحث من التوصية بالغاء امتيازات المحاربين القداماء كلية فيما يتعلق بحقوق التوظيف . وتبعا لخطة شعبة البحث يقسم جميع الموظفين الذين ينطبق عليهم سوقف التخفيض الى ثلاث مجموعات حسب طول مدة الخدمة ، ويرتب الموظفون الداخلون في كل مجموعة على أساس النفع الشامل أو الأداء ، ويطبق نظام تخفيض القوى العاملة استنادا الى هذا (١٣) .

امتياز المحاربين القداماء :

يحظى المحاربون القداماء كما ذكر في نقاط عديدة من هذا الفصل بمعاملة

متميزة عندما يبحثون عن مجال عمل في الحكومة الفيدرالية . وقد توسع قانون ١٩٤٤ لتفضيل المحاربين القدامى في نظام التفضيل السابق وأصبح أساس الاجراءات الحالية في التوظيف الفيدرالي . ويعرف لفظ محارب في الولايات المتحدة بصورة أوسع منها في أى دولة أخرى ولا يقصر كما هو الاغلب في كل مكان على الأفراد الذين جرحوا ، أو شاركوا في القتال الفعلي، أو خدموا في ميادين القتال . وتشمل امتيازات المحاربين في الخدمة المدنية الفيدرالية النقاط التالية :

- ١ - في الامتحانات - يضاف الى الناجحين من المحاربين عشر نقط الى تقديرهم اذا كان بهم عجز ، وخمس نقط اذا لم يكن بهم عجز .
 - ٢ - يقلب التساهل في شروط السن واللياقة البدنية والتعليم الرسمي .
 - ٣ - ترفع أسماء المحاربين الى أعلى السجل في امتحانات معينة ، ويقصر التنافس في بعضها على المحاربين وحدهم .
 - ٤ - قد يسمح بأعادة الامتحان بالنسبة للمحاربين .
 - ٥ - يفضل المحاربون القدامى في التعيين على المتساوين معهم في الأهلية ويقدم الذين بهم عجز على جميع المتقدمين في حالات معينة .
 - ٦ - لا يجوز تخطي المحاربين القدامى واختيار غير المحاربين الا لأسباب قوية .
 - ٧ - يتمتع المحاربون بضمانات خاصة ضد الاستبعاد .
 - ٨ - يتمتع المحاربون في الاجراءات التأديبية بامتيازات اضافية تشمل الاخطار قبل ثلاثين يوما وحق الاستئناف أمام لجنة الخدمة المدنية .
 - ٩ - يمتد التفضيل الى فئة معينة من زوجات وأرامل وأمهات المحاربين الذين يمولونهم .
 - ١٠ - يسرى التفضيل طول مدة خدمة الفرد ويطبق أيضا على قوائم الوظائف المستثناة من الترتيب .
- وهناك نحو ٢٠ مليوناً من قدامى المحاربين في الولايات المتحدة تضم المنظمات مليونين ونصف مليون منهم ، ويعمل في خدمة الحكومة مليون منهم - ومن بين جميع موظفي الحكومة الفيدرالية يتمتع ٥٠ في المائة بامتيازات المحاربين . وتبلغ هذه النسبة بين الذكور من موظفي الحكومة الفيدرالية ٦٠ في المائة ، وعلى ذلك فالموضوع موضوع هام بالنسبة لادارة الأفراد في الحكومة الفيدرالية .
- وقد علقت إحدى شعب البحث من لجنة هوفر الثانية بأن « تقديم

المساعدة الى المحاربين القدماء خلال فترة اعادة التكيف أمر معقول. ولكن التفضيل بالنسبة لسلميى البنية من المحاربين لا يمكن أن يستمر الى الأبد دون الاضرار بكفاية موظفى الحكومة فى الأداء والتدليل بأن المحاربين قد أثبتوا أنهم لا يقلون كفاية عن غيرهم من الموظفين المدنيين ليس فى ذاته حجة فى تفضيل المحاربين القدماء فى الوظائف العامة. وتستمر شعبة البحث فى القول بأنه بعد اعادة التلاؤم مع الحياة المدنية يستطيع المحاربون أن يعتمدوا على أنفسهم ، شأنهم شأن بقية المواطنين ولا يعتقد أن الشعب الأمريكى بما فى ذلك المحاربون القدماء أنفسهم يرغب فى أن تصبح هذه الفئة باستمرار « طبقة ممتازة » بين المواطنين . ومثل هذا التطور اتجاه يتعارض مع المثل «الديموقراطية الأمريكية» وهى المثل التى استدعى المحاربون للدفاع عنها(١٤) .

ثم قالت شعبة البحث من لجنة هوثر انه ينبغي أن يحظى العاجزون من المحاربين القدماء بالأفضلية ، ولكن تطبيق الامتيازات على بقية المحاربين يؤثر فى تحكم الادارة فى جودة العمل(١٥) . وقد نظرت لجنة هوثر نفسها بعين الاعتبار الى هذه الآراء وحاولت فى توصياتها أن تجسد حلا لبعض الاعتراضات وبصفة خاصة فى شأن تخفيض القوة العاملة .

أنظمة التقاعد :

تحسنت أنظمة التقاعد فى الخدمة العامة تحسنا كبيرا فى السنين الأخيرة كما هو الشأن بالنسبة لوظائف القطاع الخاص . ولكن هذه الأنظمة بصفة عامة يمكن أن تصل الى مستوى أفضل . ومع ذلك فانه اذا أدركنا أن أغلب ما توصلنا اليه لم يتحقق الا فى الفترة التى تلت الحرب العالمية الأولى وأن معدل التقدم قد أخذ يسير بخطوات أسرع منذ سنة ١٩٤٠ فهناك ما يدعو للامل .

وتتولى الحكومات نفسها ادارة معظم أنظمة التقاعد . والمتاد أن يكون للمدرسين أنظمتهم الخاصة ، كما أن أنظمة الولايات والحكومات المحلية تكون منفصلة بصفة عامة . وقد بلغ عدد قوانين الولايات التى تتصل بتقاعد المدرسين فى سنة ١٩٤٠ ثلاثة عشر فى جميع أنحاء الأمة . ولكن ما ان وافت نهاية سنة ١٩٤٧ حتى زاد العدد الى اثنين وثلاثين . وفى سنة ١٩٤٨ - ١٩٤٩ بلغ عدد أنظمة التقاعد المطبقة على موظفى الولايات والحكم المحلي نحو ألف وثمانمائة نظام تفاوتت درجة شمولها بين ٧٦ فى المائة من

(١٤) المرجع السابق ص ١١٢ .

(١٥) المرجع السابق ص ١١٤ .

مجموع موظفي كاليفورنيا الى عدم وجود أى نظام للتقاعد فى ولاية واحدة فقط . وعلى ذلك فانه منذ سنة ١٩٥٠ وجد النظام الاجتماعى العادى ليطبق على الموظفين الصوميين (فى غير المستوى الفيدرالى) الذين لم تشملهم أنظمة تقاعد من قبل . وبحلول سنة ١٩٥٤ كانت جميع الولايات ماعدا أريحا تستفيد من هذا النظام . وكذلك فانه منذ سنة ١٩٥٤ أصبح لموظفى الولايات والحكومات المحلية الخيار فى أن يستفيدوا من الضمان الاجتماعى علاوة على برامج التقاعد العامة . وهناك حركة كبيرة للاستفادة من هذه الخدمة أيضا .

وفى سنة ١٩٥٣ كان ٩٥٧ فى المائة من مجموع الأجور والمرتبات فى الأمة يشملها أحد أنواع أنظمة التقاعد وبلغ مجموع مساهمة الموظفين الصوميين فى جميع مستويات الحكومة أكثر قليلا من ٩ فى المائة منها . وبين المدن نجد أن ٩٢٦ فى المائة من البلديات التى مجموع سكانها عشرة آلاف أو يزيدون تتمتع بأنظمة للتقاعد تطبق على بعض أو كل العاملين فيها . ولم تعجز الا قلة من المدن الكبرى عن انشاء نظام للتقاعد يطبق على بعض العاملين فيها على الأقل (١٦) .

وقد أدخلت تعديلات على قانون تقاعد الموظفين المدنيين سنة ١٩٢٠ فى الحكومة الفيدرالية عدة مرات للتوسع فى مدى شموله والتحرر من قيوده . وتدير لجنة الخدمة المدنية القانون الفيدرالى الذى يمنح معاشا للتقاعد والمجزء والمعمرين للموظفين المثبتين والذين لاينطبق عليهم نظام معاشات فيديرالى آخر . ومع أنه يوجد هنا أيضا اتجاه الى ايجاد التكامل بين نظام التقاعد الفيدرالى وبرنامج التأمين الاجتماعى . ويستحق مرتب التقاعد فى سن الثانية والستين بعد قضاء خمس سنوات على الأقل فى الخدمة المدنية وعند بلوغ سن الستين (أو استحقاق مخفض عند سن الخامسة والخمسين) بعد ثلاثين سنة من الخدمة . ويستحق مرتب المعاش أيضا فى سن أصغر فى حالات الفصل الاضطرارى بعد انقضاء خمس وعشرين سنة من الخدمة الحمية ويعاد صرف أقساط المعاش عند الفصل من الخدمة اذا لم تكن يستحق فوائد عليها . وبض أنظمة تقاعد الموظفين تصل أو ترتفع عن مستوى أنظمة الحكومة الفيدرالية ولكن الأنظمة المتعادة فى الولايات والحكومات المحلية لاتصل فى المعتاد الى مستواها .

وهناك نوعان رئيسيان من أنظمة التقاعد أحدهما نسبى اذ تحصل نسبة معينة من مرتب الموظف كل شهر وتضم الى حسابه عند التقاعد . وفى

النوع الآخر تدفع الحكومة المبلغ جميعه ، ولكن المنتظر في هذه الحالة أن تكون مرتبات الموظفين أقل ، وبذلك يكون الفرق بين النظامين من وجهة نظر الموظف ضئيلا . والأنظمة التي يسهم فيها الموظفون أكثر شيوعا في الولايات المتحدة من تلك التي لايسهمون فيها . ويخصم من الموظفين الآن ٦ في المائة في المستوى الفيدرالي ، ويتجاوز الخصم ١١ في المائة في حكومة ولاية واحدة على الأقل ، وتنخفض قليلا عن خمسة في المائة في بعض الولايات والمناطق المحلية . والاتجاه مع ذلك هو الى زيادة المزايا المدفوعة والارتفاع بمساهمة الموظفين تبعا لها .

وكذلك فان هناك نوعين من الادارة المالية لأنظمة المعاشات . ففي النظام الاكتواري يتكون اعتماد متزايد تدفع منه المزايا المستحقة عن حلول موعدها، ومن ناحية أخرى فانه في ظل النظام النقدي تجمع الضرائب عند وحسب الحاجة لمقابلة الالتزامات المستحقة . والنظام الاكتواري كثير النفقات صعب الادارة وتنشأ الصعوبة فيه منذ البداية في كيفية التصرف في الاعتمادات الموزولة عندما تكون المبالغ المدفوعة أقل مما ستكون عليه مستقبلا ، ومع ذلك فانه خطة صرف مستمرة ، ومن ثم تفضل النظام النقدي الذي يعتبر كثير النفقات أيضا بالإضافة الى أنه لا يحسب حساب الحاجات المتوقعة في المستقبل وتزايد فيه عبء المزايا سنة بعد أخرى حيث انه لا توجد موارد ، فليس هناك أية أرباح مكتسبة . في حين بلغت الأرباح على الاستثمارات في حالة الحكومة الفيدرالية أكثر من ٢٣٤ مليون دولار في سنة ١٩٥٥ ، وبذلك يبلغ هذا البند مبلغا ضخما في أنظمة التقاعد الكبيرة .

يوم في حياة مدير :

يبدو في نهاية المطاف أن الرضا الرئيسى الذى يكتسبه الإدارى من قيامه بدوره رضا نفسى : الاحساس بالنضال والمساعدة على توجيه برنامج معين وحل المشكلات الصعبة والإنجاز فى المشروعات الاجتماعية المفيدة . وقد كتب « لينت ايسون » فى نهاية خدمته الطويلة الى تلميذه السابق : « سوف تقع فى حب مهنتك ، فنحن جميعا نحبا . وهى مهنة قل أن يحدث فيها طلاق . ولكن أحبب مهنتك واستمتع بما فى ذلك بمزايا استكشاف الحدود والإثارة والرضا الذى ينشأ عن الإنجاز العظيم الذى لا ينسب غالبا لفرد بعينه » (١٧) .

(١٧) لينت ايسون خطابات عن الادارة العامة من — المعيد الى الخريجين من تلاميذه (ديترويت ١٩٤٧) أعيد طبع جزء منها فى أفكار ونظريات فى الادارة العامة كتاب مطالعات تحرير « دوايت والو » (نيويورك ١٩٥٢) ص ٢٢٠ — ٢٢٦ .

وبالرغم من المفاجآت المثيرة والفصل السياسي فإن هيئة الوظيفة العامة أخذت تترقع باستمرار خلال السنوات الثلاثين الأخيرة . ويتضح هذا عندما يقرأ الإنسان بحثين قديمين أجراهما « ليونارد هوايت » عن هيئة الوظيفة العامة (١٨) ، وبحثا حديثا نشره « جانوفيتز » ، « رايت » في سنة ٥٦ (١٩) . واليوم يتزايد اهتمام قادة الفكر في مجتمع الأعمال ، وفي كل مكان بدور الحكومة في حياة الأمة وفي الاستقرار الاقتصادي . ومن المنطقي أن نتوقع أن هيئة الوظيفة العامة سوف تنتشر بشكل أسرع في المستقبل .

وقد يملك الإداري في الوظيفة العامة أو لا يملك جميع الامتيازات التي ترتبط بالوظيفة العامة الكبيرة ولكنه سوف يتحمل جميع المسؤوليات عن الواجبات التي ينهض بها بنفسه ، أو التي يفوضها للآخرين . وسوف يجد أيضا أنه بينما يرجع جزء من نجاحه إلى معرفته بوسائل الإدارة فإن الجزء الأكبر من هذا النجاح يعود إلى مهارته في التعامل مع الناس ومسائرتهم . وقد أجاب الدكتور « وليام ميننجر » عندما سئل منذ سنوات قليلة : « ماهي الوسيلة السيكولوجية لتحقيق النجاح ؟ » بأنه : « ليس هناك إلا إجابة واحدة لهذا السؤال : فالفرق بين النجاح والفشل يتوقف على معرفة طريقة التعامل مع الآخرين والتوافق معهم » (٢٠) .

واحصائيات عمل الإداري اليومي تثير الاهتمام ، ولكنها لا تبين إلا قليلا من ديناميكية الأعمال الهامة التي ينهض بها ؛ فمثلا إذا عرفت أن متوسط عدد ساعات العمل الأسبوعي لمجموعة من مديري البلديات أجريت عنها دراسة هي ٥٤ ساعة وأنه يخصص من يوم العمل المعتاد ساعتان للمواطنين، وساعة ونصف ساعة لمديري المصالح ، وساعة للتخطيط ، وساعة للمراسلات ، وفترتان كل واحدة منهما خمسون دقيقة لأعضاء المجلس وللتفتيش على مناشط البلدية ، وأربعون دقيقة لحضور الاجتماعات وللحديث إلى الجماعات المختلفة ، و ٣٠ دقيقة لأعداد تقارير رسمية ، وفترتان لمناشط تسمى بالتوالي : « إجراء مقابلات مع المتقدمين للوظائف » و « مناشط

(١٨) ليونارد هوايت مكاتة هيئة الوظيفة العامة في شيكاغو (شيكاغو ١٩٢٩)
 اضافات جديدة إلى مكاتة هيئة الوظيفة العامة (شيكاغو ١٩٢٢) .

(١٩) « موريس جانوفيتز » ، « ديل رايت هيئة الوظيفة العامة : بين ١٩٢٩ و ١٩٥٤ »
 مجلة الإدارة العامة العدد السادس عشر (شتاء ١٩٥٦) ص ١٥ - ٢٢ .

(٢٠) الدكتور وليام ميننجر « لماذا يفشل الناس » مجلة هذا الأسبوع ٢٧ مارس ١٩٥٥ .

مختلفة ، (٢١) ومع التسليم بأن هذه أنواع من المناشيط الرئيسية فإن الاقتصاد على سردها لا يكفي للكشف عن الطوارئ الكثيرة وغير المنظورة التي هي جزء من الادارة اليومية .

وقبل أن يصل المدير الى مكتبه في الصباح فانه يكون قد وضع خطة مؤقتة وغير رسمية لعمل يومه . وعندما يجلس الى مكتبه يقرأ البريد الوارد اليه بعد أن يكون رتب بمعرفة السكرتير ، ويملي الاجابات قدر ما يستطيع في هذا الوقت اذ تحتاج بعض الخطابات الى دراسة أوسع كما تحتاج خطابات أخرى الى معلومات لا تتوفر له في الحال . ثم يجري اتصالات تليفونية استراتيجية لمتابعة العمل الذي يجري تنفيذه أو لاصدار تعليمات جديدة الى شخص ما . واذا نشأت مشكلات فانه يواجهها غالبا في اجتماع مع شخص أو أكثر ، وبين هذه الاوقات يجري مقابلاته التي تحدثت مواعيدها في الأيام العديدة الماضية أو نحوها ، وكذلك تجرى المقابلات العاجلة التي لا يمكن تحاشيها بين هذه المواعيد . ثم اذا كان هو في قمة الرئاسة في عمله فانه يقوم بنفسه بالتفتيش على العمل الذي يحتاج الى حكمه الشخصي ومما له نفس الأهمية أن يقوم ببعض التخطيط للمستقبل . ويكون خلال كل هذا تحت طلب رئيسه الاداري أو رئاسته الأخرى والهيئة التشريعية .

ويخصص المدير الكثير من فترات الغذاء للدبلوماسية المكتبية وللعلاقات العامة . كما يكون عليه أيضا أن يوفر الوقت للمداومة الاتصال مع الجماعة التي تشترك معه في المصالح ومع جماعات المواطنين التي تساند برنامجه وتساعد شهرته . وفوق كل هذا يجب عليه دائما أن يرعى الأهداف الشاملة واستراتيجية برنامجه لأنه يحتاج الى هذا الادراك الواضح كأساس للاختيار من بين المقابلات العديدة التي يوجددها هو بنفسه ، أو التي تفرض عليه الاهتمام ويكون لها نفس الأهمية ودون هذا الأساس فانه ينتظر أن يفقد حاسة التوقيت .

والكثير من النشاط الاداري لا يمكن التنبؤ به ، والأغلب أن يكون هذا النوع الذي يكسب أكبر قدر من الرضا لأنه يشهد قوى الفرد ، ويطور قدراته ، ويكشف في بعض الأحيان عن قدرات لم يكن يعرف أنها تتوفر له . وتشهد حالات مثل صدام مفاجيء في داخل المنظمة أو التنازع على الاختصاص مع جهاز حكومي آخر أو الحاجة الى التوفيق بين وجهات نظر متعارضة على

(٢١) « الحرس على وقت المدير » الادارة العامة العدد ٣٢ (سبتمبر ١٩٤١) ٢٥٩ ، ٢٦٤
اميد نغرها في كتاب الادارة فن وعلم التنظيم والادارة تحرير البرت لبياسكي نيويورك
١٩٤٩ ص ٣٢ - ٣٤ .

قدرة الإدارى على ادراك المشكلة وتحديد عناصرها الرئيسية والنظر اليها بفهم ولياقة ، واستخدام الغضب كسلاح دون اسائة استعماله ، وأخيرا كسب المعركة أو خسارتها بروح مرحة .

تم هناك روح الانجاز التى أشرنا اليها ، وهى جزء من الإدارة العامة ، وتتطلب : مكتبا رئيسيا يعمل باقل قدر من التعقيد ومجموعة من الموظفين تعمل بارتياح لاتكلف بعمل فوق طاقتها ، ولكنها تعمل راغبة لساعات طويلة اذا دعت الحاجة فى الظروف الطارئة - وهذا أمر لا مفر منه - وعلاقات طيبة وثيقة وسريعة مع المكاتب الميدانية ، ومجموعة من صفار الإداريين تطور القدرة والحكمة والمبادأة فى أنفسهم ، وتقارير منتظمة عن انجاز البرامج تبين أنها تسير فى مواعيدها وفق خطة عمل رئيسية وتأييد وثقة من الرؤساء ، كما يتضح من تفويضهم أنواعا جديدة من السلطة والمسئولية . وثقة المشرع كما يعبر عنها باستمرار بتخصيص الاعتمادات اللازمة للبرامج ، وأخيرا بالرضا الشخصى المستمد من احساس الفرد بدوره فى المساعدة على وضع وتنفيذ سياسة عامة مفيدة .

والادارة أيضا - مثل الفرد - هى مزيج من الأمور المخططة وغير المنظورة ، من المعروف والمجهول . وهى ترقى الى أكبر درجات النجاح عندما ينظر اليها على أنها فن ، يشمل المنطق مضافا اليه الماطفة ، وعلى أنها الفرد والمجموعة ، وعلى أنها توازن ينشأ عنه القيم الفردية والجماعية على أوسع نطاق .

مراجع مختارة

- American Assembly, *The Sixth, The Federal Government Service: Its Character, Prestige, and Problems* (final edition, (Graduate School of Business, Columbia University, 1954).
- Cahn, Frances T., *Federal Employeess in War and Peace* Washington D.C., 1949). A Brookings survey.
- Civil Service Assembly of the United States and Canada, *Employee Training in the Public Service* (Chicago, 1941).
- , *Recruiting Applicants for the Public Service* (Chicago, 1942).
- Corson, John J., *Executives for the Federal Service* (New York, 1952).
- Davenport, F.M., and others, "Political Science and Federal Employment," *American Political Science Review*, Vol. XXXVI (August, 1942).
- Dimock, Marshall E., *The Executive in Action* (New York, 1945). What the government executive does.

- Graham, George A., *Education for Public Administration* (Chicago, 1941).
- Lambie, Morris B., *Training for the Public Service* (Chicago, 1935).
- , (ed.), *University Training for the National Service* (Minneapolis, 1932).
- Lepawsky, Albert, "The University and the Public Service," *Journal of Legal Education*, Vol. II (Spring, 1950).
- McLean, Joseph E. (ed.), *The Public Service and University Education* (Princeton, N.J., 1949). A comprehensive treatment of opportunities in government service for college graduates.
- McMillin L.F., *Women in the Federal Service* (Washington, D.C., 1941). By a former member of the Civil Service Commission.
- Meriam, Lewis, *Public Service and Special Training* (Chicago, 1936).
- Ridley, Clarence E., *The City Manager Profession* (Chicago, 1934).
- Sims, Lewis B., "The Social Science Analyst Examinations," *American Political Science Review*, Vol. XXXIII (June, 1939).
- Spero, Sterling D., *Government as Employer* (New York, 1949).
- Stromsen, Karl E., and Mitchell Dreese, "Attitudes of NIPA Interns toward a Career in the Federal Service," *Public Administration Review*, Vol. X (Autumn, 1950).
- Thurstone, Louis L., "Testing Intelligence and Aptitudes," *Public Personnel Review*, Vol. VI (January, 1945).
- United States Civil Service Commission, *Facts about the Federal Career Service* (Washington, D.C., pamphlet, 1955).
- , *Facts about Government Work and Workers* (Washington, D.C., 1952), prepared by the Federal Personnel Council.
- , *The Government Personnel System* (Washington, D.C., 1954).
- , *Occupations in the Federal Civil Service* (Washington, D.C., 1949).
- White, Leonard D., *The City Manager* (Chicago, 1935).
- , *Government Career Service* (Chicago, 1935).
- Young, Philip, "The Federal Service Entrance Examination," *Public Administration Review*, Vol. XVI (Winter, 1956).

الجزء السادس
الإدارة التنفيذية

الأهداف والسياسات والخطط

ما هو الدور الفعلي الذي ينهض المنفذ الفرد بأدائه في الحكومة في إطار نظرية التنظيم ورقابة الحكومة الشاملة على الأمور الرئيسية في السياسة العامة والمالية وإدارة الأفراد ؟ يقدم الفصل الحالي هذه الناحية المعقدة التي تثير الإخفاق أحيانا ، ولكنها تأخذ دائما مظهر التحدي في حياة الأفراد الذين ينخلون خدمة الحكومة كأعضاء في الإدارة العامة .

والخطوة الأولى التي لاغنى عنها في أي نوع من الإدارة - سواء في الإدارة العامة أو الخاصة - هي تحديد الأهداف . وأحد الأسباب الرئيسية في ذلك هو أن الأهداف الواضحة تيسر « الإدارة عن طريق الأهداف » التي هي أساس لاحدى الفلسفات الإدارية . كما أن الأهداف الواضحة تمكن المنفذ من صياغة السياسة الإدارية التي تهديه دائما في تسوية المشكلات التي يتعرض لها يوميا . ومن المفيد في هذا المجال تفهم التشكيل المتدرج للسلطة الإدارية والأوامر التي يخضع لها الإداري . ثم يلي ذلك دراسة الحاجة إلى التخطيط وبصفة خاصة التخطيط الإداري الذي يتضمن مجموعة خاصة من الإجراءات ومن التطلع إلى المستقبل . وأخيرا فإن أحد الأخطار الرئيسية للمغالاة في رسمية الإجراءات والتنظيم هي مشكلة البيروقراطية ، وهذه تحظى أيضا باهتمام كبير من الإداري .

ومع أن هذا الفصل يثير بعض المشكلات الفلسفية النظرية الهامة مثل معنى كفاية الأداء إلا أنه يتناول الأمور العملية أيضا باعتبار أن الأهداف والسياسات والخطط مسائل أساسية في كل ما ينهض به الإداري من أعمال .

تحديد الأهداف :

ما هي أهداف برنامج معين وكيف تحدد ؟ انه اذا لم يتخذ قرار إداري واضح في هذه المسألة وينتشر فهمه وتقبله في نطاق التنظيم جميعه فسوف تختلط السياسات الداخلية ويسير كثير من العمليات الإدارية الى غايات متعارضة ويصبح الإحساس بالإخفاق من الحوادث المصاحبة للعمل .

ولكن ليس من السهل دائما أن تقرر هدفا مقروفا يتصف بالشمول ، أو تقرر هدفا يتصف بالاتساق في نطاق الهيئة أو الحكومة بأسرها ؛ إذ يغلب أن تكون رغبات الأحزاب السياسية وجماعات الضغط والاداريين متعارضة ، كما يندر أن يتفق المشرعون أنفسهم في تفكيرهم . ولم تقسم الأحزاب السياسية الكبرى في الولايات المتحدة بدائل واضحة في الهدف والسياسة (١) . ولكن من المستطاع بالعناية بصياغة القوانين أن نجعل من أهداف أي قانون أساسا عمليا للسياسة والإدارة ، وهذا سبب آخر في ازدياد مساهمة المنفذين في وضع القوانين في السنين الأخيرة لدرجة كبيرة . ورغم ذلك فإنه عندما تنهض الأغلبية البرلمانية التي تعكس تحالفا غير مستقر ومسؤوليات كبيرة بالتشريع في أمور السياسة العامة فإن أهداف القوانين ، وبالتالي أهداف الإدارة ، تفتقر غالبا إلى الوضوح .

ومع ذلك فسوف يكون من الخطأ أن نعزل كثيرا على هذا الشرط ؛ لأنه لا بد أن يشكل المصالح العام بحيث تتمثل فيه مختلف مصالح الجماعات تمثيلا متكافئا مع تقبل الاتفاقات الناتجة عن ذلك ، حتى ولو كانت تؤدي إلى صعوبة تحديد أهداف برامج معينة . وفوق ذلك فإن مثل هذه الصعوبات تستحق ما يبدل في سبيلها من جهد لأنه كما يتضح مما يلي فإن الفاعلية الإدارية لا تعدو أن تكون أحد مظاهر الفاعلية الاجتماعية ، وهي ليست على النوام أكثر هذه النواحي أهمية .

ولما كانت الحكومة الديمقراطية تستند إلى المساومة كما أن السياسيين يحبون عن أن يعتنوا على المصالح الخاصة ، ولما كان الأغلب أن يعبر عن القوانين بالفاظ مبهمه مثل : « مرض » و « عادل » و « معقول » ، فإنه من الواجب على رجال الإدارة العامة أن يحددوا السياسة بأنفسهم عن طريق قرار اختياري إذا أريد لأهداف البرامج أن تكون على درجة من الدقة تصلح لإرشاد الموظفين وتتخذ كمركز تجميع للمساندة الشعبية .

ومن حسن الحظ أن التصريحات الرسمية عن الأهداف ليست كلها «هوشية» ؛ مثال ذلك أنه عندما تصدر التعليمات في صورة أمر إداري أصدره رئيس الجمهورية بناء على السلطة المخولة له من الكونجرس فإنها تكون عادة واضحة . وكذلك فإن الكثير من التشريعات الصغرى تكون واضحة كذلك ، وكلما انخفض المستوى الحكومي زاد احتمال الوضوح في الإعراب عن

(١) راجع على سبيل المثال تقرير الأحزاب السياسية التابعة لاتحاد اللوم السياسية الأمريكي « نحو نظام أكثر تقدرا للمسئولية للحزبين السياسيين » (نيويورك ١٩٥٠)

الأهداف لأن الضغوط على المجالس التشريعية في الولاية ومجالس المدن أقل تعددا منها في العاصمة القومية . وكذلك فإن المراجعة الدقيقة للبرنامج التشريعي لرئيس الجمهورية - كما تقوم به إدارة الميزانية مثلا - تساعد على منع انتشار الممارسات والمفارقات في السياسة . فعندما يخصص الكونجرس اعتمادات لتجفيف مستنقع يستخدم ماوى في الرياضة الخلوية ويخصص في نفس الوقت اعتمادات أخرى للتوسع في ملاجئ أخرى فقد تنشأ المفارقات لأن جزءا من الحكومة لا يعرف مايقوم به الجزء الآخر ، أو لأن الحاجة شديدة في كل حالة الى الأرض من أجل الغرض الجديد أو ببساطة لأن احسن جماعات الضغط كانت أكثر نجاحا من الأخرى ، وقد يكون ماتستطيع إدارة الميزانية أن تدبره عقيد بصفة خاصة بهذا العنصر الأخير .

والإدارى الذى يستهدى بهدف واضح سعيد الحظ . فمثلا عندما انشئت مؤسسة الاختيار والتعيين كجزء من إدارة سفن الحرب بأمر تنفيذى خلال الحرب العالمية الثانية كان هدفها الوحيد هو منع تأخير السفن الأمريكية وسفن الحلفاء بسبب النقص فى البحارة (٢) . وقد احتلت السياسات الادارية مكانها الطبيعي يمثل هذا الهدف الواضح : فالعلاقات بين الادارة والعمال ينبغي ألا تتزعزع . ويجب أن يتوافر العدد المدرب من الملاحين دون السحب من القوة العاملة التى تحتاج اليها القوات المسلحة . كما يجب أن تكون ظروف العمل فى السفن مشجعة وأن تظل الروح المعنوية للبحارة الذين يخوضون الحرب فى مستوى عال وتتخذ ترتيبات أفضل حيثما تظهر الثغرات فى خدمات اعادة الأفراد الى أوطانهم عندما تصيبهم القذائف أو يصيبهم المرض من ارهاق القوافل . وعندما يظهر الشك فى سلامة طريق معين من طرق العمل فإن المرشد الوحيد فى هذا هو التساؤل عن الوسيلة التى تمنع تأخر السفن بسبب الفشل فى توفير العدد اللازم من الأفراد ذوى المهارات المطلوبة فى المكان والزمان الملائمين ؟ .

وتوضح تجربة أخرى خلال الحرب العالمية الثانية مقدار ما يكون هناك من صعوبة نسبية فى التقرير والتوفيق بين الأهداف المتنوعة والمتعارضة فى بعض الأحيان لبرنامج إدارى واحد . فقانون رقابة الأسعار فى حالة الطوارئ وجه مدير الأسعار الى وضع حد أعلى للأسعار عندما يظهر أن الارتفاع فى الأسعار يتسق مع أهداف هذا القانون ، ولكن نفس هذه المادة تضمنت قيدين على السلطة الممنوحة فى هذا ؛ اذ يجب أن يتضح للإدارى أن

(٢) هذه القصة يحكيها مارشال ديوك فى كتاب « المنفذ وهو يعمل » (نيويورك ١٩٤٥)

هذه الحدود « متدلة ومنصفة عامة » وأنها تعمل على انجاز « أهداف هذا القانون » (٢) .

وكانت أهداف هذا القانون عديدة وكلها هامة : منع التضخم ، وتوزيع الكمية المتاحة من البضائع المدنية توزيعاً عادلاً ، ومنع الطلبات المدنية على البضائع من أن تجور على التموين الحربى ، ومنع الاستغلال مع ضمان ربح عادل فى نفس الوقت ، والاحتفاظ بتوازن دقيق بين الفئات وأصحاب المصالح فى الاقتصاد القومى مثل المستهلكين وأصحاب الصناعات ، أو بين صناعات الفحم والقوى الكهربائية . وقد نص على كل من هذه الأهداف فى صيغة عامة فى القانون ومنح مديرو الأسعار حرية واسعة فى التصرف . ولكن حتى يؤمن موظفو مكتب إدارة الأسعار الذين يسكنون بمستقبله فى أيديهم بأهميته ، ويحظى المكتب بثقة الكونجرس وثقة الأمة ، فلا بد أن يتوافر للمديرى الأسعار المقدرة على تحويل الأهداف المتعارضة الى هدف متكامل تبنى عليه سياسات إدارية واضحة وإجراءات تطبيقية .

وفى نوع ثالث من المواقف الإدارية قد يكون الهدف واضحاً ، ولكن ربما يتحتم الإبطاء فى السير فى البرنامج حتى يتهيأ الرأى العام فيسمح للإدارى بالاطلاق فيه . وقد حدث عندما تولى الدكتور « وليام الانسون وايت » رئاسة مستشفى سان اليزابيث ، وهو معهد أمراض عقلية تابع للحكومة الاتحادية أن جابهته ظروف كثيرة لم يستطع التصرف فيها فى أول الأمر ، ولكنه استطاع فى الوقت المناسب عندما تغير الرأى العام نتيجة ما اشترك به من جهد فى التأثير فيه . أن يستخدم الطرق الإدارية لتحويل تصورات عن الطريقة التى ينبغي أن يعامل بها مريض العقل الى حقيقة (٤) .

الربح والفاعلية والأهداف الاجتماعية :

عندما نقارن البرامج العامة والخاصة فالأغلب أن يكون الحديث عن الفروق فى وضوح الأهداف أقل تردداً عن الحديث فى الأهداف ذاتها ؛ إذ يقال إن منشآت القطاع الخاص تهدف الى تحقيق الربح ، ومن ثم تصبح ذات طاقات وفاعلية كبيرة ، فى حين أن الهيئات الحكومية تقدم خدمات

(٣) تحكى هذه القصة فى كتاب نشره جيمس ايكرت من مشكلات رقابة الأسعار : معايير التسعيرة نفرة عملة رقم ٧ فى سلسلة مكتب إدارة الأسعار من التقارير التاريخية من إدارة الحرب : مكتب إدارة الأسعار (واشنطن ١٩٤٧) . كما وصف الطرق التى استخدمها هؤلاء المكتب أيضاً فيكتور . - تمسون : العملية الرقابية فى طريقة مكتب إدارة الأسعار فى التوزيع (نيويورك ١٩٥٠) .

(٤) راجع وليام الانسون وايت « سيرة ذاتية » (نيويورك ١٩٢٨) .

لا تهتم فيها كثيرا بالربح ، ومن ثم تصبح متوازنة ويروقراطية . ومثل هذا التصريح يخضع مع ذلك لكثير من الاشتراطات بحيث تجعله لا يزيد كثيرا عن أن يكون شيئا للتفكير .

يقول « بيتر دروكر » ان الربح هو أساس النشاط الاقتصادي جميعه ، سواء في النظام الرأسمالي ، أو الاشتراكي ، أو البدائي . ومع أن عناصر أخرى تؤثر في هذا النشاط مثل الهيبة والمكانة إلا أن الربح بشكل ما عامل لاغنى عنه ، وبدونه سوف يستهلك الاقتصاد موارده ويصبح أكثر فقرا وأقل إنتاجا^(٥) . ومع أن الربح هو هدف الأعمال إلا أن هذا ليس كل مافي الأمر فقد يأتي الربح في المدى القصير نتيجة عدم العناية بالمنتج وخفض الأسعار للقضاء على المنافسين واستغلال العمال وتحدي قوانين مقاومة الاحتكار ، ولكن مثل هذه السياسات ستؤدي الى الخسران في المدى الطويل . ويؤسس الربح في عصر المؤسسات الضخمة على أهداف طويلة الأمد سليمة يتوصل اليها بسياسة إدارية مقبولة .

ومن وجهة النظر الإدارية فإن أهداف منشآت الأعمال تتشابه مع أهداف البرامج الحكومية أكثر مما تختلف عنها : في ضرورة تطابق المزايا القصيرة الأمد مع المزايا الطويلة الأجل ، وفي ضرورة ارضاء العاملين وأصحاب العمل والعملاء وأصحاب المصالح الأخرى ، وخلق النوايا الطيبة ، وفي ضرورة تنشيط الأفراد وتشجيعهم على التعاون . وهذه الأهداف الإضافية تهتم بنظام الربح وبالإدارة العامة على السواء ، ولا يمكن أن تتحقق إلا عن طريق الأهداف المرسومة بتبصر والسياسات التي تتمشى معها .

ومع ذلك فهناك ناحية واحدة يتميز بها قطاع الأعمال ويندر أن توجد بنفس الدرجة في القطاع الحكومي لا يكون الربح فيها هدفا ، ولكنه مقياس يقاس به هذا الهدف . ويحدث هذا عندما يكون الاهتمام بادخار الأموال حيثما أمكن ذلك ، وفي تحقيق مستوى مرتفع في الأداء الفعال . وقد يكون الربح بين الصناعات المتنافسة التي لا تتمتع بمزايا احتكارية أو مزايا أخرى مجموع عدة آلاف من المدخرات الصغيرة^(٦) . ومن ناحية أخرى يستطيع رجال الإدارة العامة أن يتفقا من الأموال العامة حسب حاجتهم بافتراض أنهم منحوا حق الصرف ، وأن المبالغ قد خصصت لهم . والواقع أن المديرين في الحكومة قد يضارون اذا ما أجروا تخفيضا في عدد الموظفين لتحقيق فاعلية

(٥) « بيتر دروكر » في كتاب مفهوم المؤسسة (نيويورك ١٩٤٦) ص ٢٢١ - ٢٢٢ .

(٦) وضع هذا هارلوس . بيرسون في مقاله « التنفيذ المخطط - موضوع الإدارة العلمية المنشود بمجلة الإدارة المتقدمة الجزء العاشر » (ديسمبر ١٩٤٥) .

الأداء ، لأن نظام « كادر » المرتبات يبنى في بعض الأحيان على عدد الموظفين الذين يخضعون لاشراقهم ، كما أن رد الفعل الانساني يتجه الى زيادة عددهم . ولهذه الأسباب فإنه يقلب أن يكون من الصعب أن يتوافر للبرنامج العام بعض السمات التي يتميز بها برنامج الأداء الفعال في المنشأة الخاصة ، بل انه قد يأخذ الصفات غير الحميدة في البيروقراطية . ومن الصحيح كذلك طبعا أن الكثير من الهيئات الحكومية ينتظر أن تحقق ربحا أو ما يقابل الربح ، وتستطيع أى هيئة أن توفر المقابل بالاهتمام بحساب التكاليف والحوافز الدافعة على الفاعلية . وقد استكشف كل من المدخلين في السنين الأخيرة وأعطى نتائج مشجعة كما يتضح ذلك في فصل تال (٧) .

أما عن الفاعلية كهدف للإدارة فإن الكثير من الخبراء مغرمون بالقول بأن الفاعلية هي الهدف الشامل للإدارة ، وقد نتج عن هذا القول غير الناقذ لهذا المفهوم في بعض الأحيان أن اعتبرت الفاعلية ذاتها غاية ، وكذلك كوسيلة لبلوغ غاية (٨) . وينبغي أن يوضح هذا المصطلح باعتباره مفهوما رئيسيا في الإدارة .

ويبدو أن كلمة « الفاعلية » لها معان مختلفة حتى في مراجع الإدارة . ولكن الواقع أن الفاعلية لا تكون أبدا غاية في ذاتها فهي لاتحدد ما اذا كانت وظيفة معينة تستحق أن تؤدي ولكنها تبين مدى الاتقان في أدائها فحسب ، وبذلك تقترح طريقة للقياس أو مقياسا للأداء يبنى على حساب التكاليف ودراسات الوقت والحركة والتحليل الاحصائية وما يماثلها . ومن ثم يمكن القول بأن الفاعلية هي وسيلة للتحديد - بدرجات متفاوتة من الدقة - ما اذا كان برنامج ما في فترات متعاقبة يتكلف زيادة أو أقل في الموارد والأموال والجهد حتى يؤدي الى نفس النتائج . ومقياس الكفاية بهذا الوصف ، ولهذا الغرض المحدود فحسب لاغنى عنه لمدارس الإدارة .

فهل هناك إجراءات قياسية يستطيع بها الإداري أن يعين أهداف برامجه ؟ لنجاذف بتقديم اقتراح فواجب الإداري موضح في قانون ، أو أمر تنفيذي ، أو أمر إداري ، ولكن الكلمات الجامدة في القانون لاتبين

(٧) انظر الفصل ٢٥ .

(٨) للاطلاع على دراسة ناقدة لهذا الموضوع ارجع الى مارشال ١ . ديوك « المشروعات الحرة ودولة الإدارة » خامسة الإياما ١٦٥١ (فصل ٤ « مفهوم الفاعلية » وسائل وأهداف الإدارة العامة » في جون جالوس ، ليونارد هوايت ، مارشال ديوك كتاب « آليات الإدارة العامة » (شيكاغو ١٩٣٦) ، وهربرت سيمون وآخرين « الإدارة العامة » (نيويورك ١٩٥٠) فصل ٢٣ « تقييم الفاعلية الإدارية » في كتاب دوايت والدو - دولة الإدارة (نيويورك ١٩٤٨) الفصل العاشر .

بوضوح المشكلة التي صدر بشأنها أو الخطوات التي انتهجت في إصداره .
ولذلك فإن على الإداري أن يحلل المشكلة تفصيلا ويبين ذريعة القانون بناء
على ذلك .

وفي كل من ناحيتي هذا الاجراء فالقواعد هي : أولا على الإداري أن
يتشاور مع عملائه - جماعات أصحاب المصالح - لأن الأغلب أن يكون أفضل
خبرائه من بينهم . وثانيا : عليه أن يستشير أكفأ موظفيه الدائمين لأن
معلوماتهم تزيد كثيرا على معلوماته بالنسبة لصعوبات معينة وبخاصة اذا
كان هو من موظفي السياسة المعينين - وثالثا : عليه أن يداوم على مصارعة
مشكلته حتى ينشئ وحدة تنظيمية ذات اختصاص واضح . ورابعا : ثم
عليه حينئذ أن يقسم هدفه الى واجبات مفردة واجراءات داخلية حتى يضمن
الجمع بين التفويض والتنسيق .

ويوجد وراء كل هذا التفكير واتخاذ القرار نظام للقيم يشكل فكر
الإداري ومعاونه عما هو مرغوب فيه اجتماعيا ، ويحظى بالتأييد اقتصاديا
وتستند هذه الأحكام على مايسميه « شستر برنارد » غير المنطقي أو المستلهم .
ويمكن التعبير عن هذه الأهداف الواسعة للإدارة العامة بهذه العبارات :
أن يوفر للمجتمع عن طريق برنامج إداري معين خدمة ذات مستوى رفيع ،
وأن يتيح لموظفي البرنامج فرصا للنمو الشخصي وتحقيق المطامع الذاتية
والرضا وأن يزيد من رغبة المجتمع وتقديره للحياة الكريمة في حين يشجع
المبادأة الفردية والاعتماد على الذات . ويمكن التعبير عن أهداف العمل في
المنشآت الخاصة بالفاظ مشابهة حتى عندما يكون الربح المادي هو العامل
الأساسي . وبعبارة أخرى فإن أهداف جميع البرامج الانشائية لا تقتصر على
الغايات الظاهرة ولكنها تشمل القيم أيضا في حين أن الوسائل التي تتخذ
لتحقيقها لا تمتد أن تكون أدوات للحصول عليها مع أنها يمكن أن تؤثر فيها .
وفي مجال المعتقدات والقيم والمهارة السياسية والاحساس بملامسة الأشياء،
فقد تبدو المفاهيم هزيلة . ولكن الحقيقة أنها راسخة وحقيقة بالنسبة للإداري
الذي يعمل للوصول إليها .

تشكيل السياسات :

تستمد السياسات الإدارية من الأهداف ، وفي مثال إدارة السفن
الحربية كانت السياسة هي الإبقاء على اتفاقات العمل القائمة بين العمال
والإدارة ، لأنه بغير ذلك قد يفسد هدف منع تأخير السفن . ومع أن لإدارة
السفن الحربية سلطانا على جميع أفراد البحرية التجارية الذين يدخلون
المنهة في أثناء فترة الحرب . إلا أنها مع ذلك كانت تحيلهم الى اتصالات

التشغيل البحرية عندما توجد اتفاقات معقودة بين هذه الاتحادات وعمال السفن ولا تتعامل مع طالبي العمل مباشرة الا عندما لا يكون هناك عقد نافذ مع الاتحاد فعلا .

وكانت هذه سياسة ادارية مستمدة من سياسة أكبر أو تفويض صادر عن الهيئة التشريعية ، أو من هيئة ادارية في قمة الحكومة . ومثل هذه السياسة التابعة هي سياسة يضمها الإدارى ليستخدما في بلوغ أهداف برنامجه . ومثل هذه السياسة الادارية تكون مرشدا للقرارات الادارية عندما تثار موضوعات تتضمن الاختيار . وتساعد السياسات الادارية كذلك على تحديد اتجاه الموظفين والجمهور نحو البرنامج ، سواء اكان اتجاها مؤيدا أم غير مؤيد . وهذا أحد الأسباب في أن المؤسسات الكبرى أخذت في النشر عن سياساتها الكبرى بدرجة تزيد على المعتاد^(٩) .

وفي تقرير سياسة معينة يختار الإدارى في المعتاد بين المتبادلات ، وقد يسير مع تفضيله الخاص أو حتى مع تحيزه أكثر مما يأخذ بنصيحة الخبير . ويستطيع الشخص القوى الذى يشغل مركزا رئيسيا في بعض الأحيان أن يفرض فلسفته وقيمه على منظمة بأسرها حتى ولو كان المنتظر أن تقرر أغلبية موظفيها رأيا آخر كما يبدو ذلك من سجل الاقتراح . وقانون الموقف ومعناه ما يتطلبه منطق الموقف بالذات^(١٠) عامل في أى اختيار للسياسة وكذلك أهداف البرنامج . ولكن القيم الشخصية للرجل الذى يملك اتخاذ القرار سوف تحجب دائما أى شيء تلقائى أولا مخصص عنه إداريا في اتخاذ القرار .

ومع ذلك فالرجل الذى يقرر استنادا الى قيمه الشخصية ينبغي له أن يدرك أنه ربما كان يتحدى قانون الموقف والرأى العام كذلك فى جميع الاحتمالات ، ومن ثم فانه يخلق فرصة لفشله . وفى التوضيح الذى قدمناه عن ادارة السفن الحربية كان من الممكن استخدام طارئ الحرب كذريعة لتحطيم اتحادات عمال البحر ، ولكن كان المتوقع نتيجة لذلك أن تحدث اضطرابات عمالية فى ظروف حرب مشتعلة . فهل يستحق تحطيم هذه الاتحادات مثل هذا الثمن ؟ سوف يجيب البعض برأى ، وغيرهم برأى آخر ، والمحمّل أن تؤيد الأغلبية السياسة التى اتبعت . ولكن المتوقع

(٩) يناقش هذا التطور في الفصل الثامن والمشرع بإختياره من الانجاعات الرئيسية في العلاقات العامة .

(١٠) راجع « اسناد الاوامر » لمرى بفكر فوليت في كتاب الادارة الديناميكية من تحرير « هنرى ميتكاف » وليندل ابرويك « (نيويورك ١٩٤١) ص ٨ » .

أن يدرك كل من فضل سياسة مخالفة اذا كان من ذوى الخبرة أن معارضة قانون الموقف تعود بالضرر على المعارضين .

وقد درست عملية اتخاذ القرار دراسة واسعة فى الإدارة العامة (١١) . ومع الاعتراف بأهمية الموضوع الا أنه من المشكوك فيه أن يكون موضوع اتخاذ القرار هو « جوهر الإدارة العامة » كما يقال أحيانا . ويبدو أنه أقرب الى الواقع أن نقول ان تفهم الأمور أكثر مسددا من تفهم الطرق التى استخدمت فى الاختيار بينها . والخطر من التركيز الزائد على الاهتمام بالوسائل على حساب مادة الموضوع خطر يتعرض له خبراء الإدارة العامة بصورة مستمرة .

ويقرر كبار المنفذين السياسات الكبرى ، ولكن الأغلب أن تكون أيديهم مغلوطة من تأثير جماعات الضغط . ويصدق هذا بصفة خاصة فى الخدمة الحكومية بالطبع ، ولكن بازدياد قدرة التنظيمات العمالية وزيادة اتجاها الحكومة الى التدخل فى القطاع الخاص من الاقتصاد أصبحت جماعات الضغط الآن عاملا بارزا أيضا فى منشآت الأعمال . وفى حالة إدارة السفن الحربية ينتظر عندما يثار موضوع يؤثر فى مصالح فئة قوية - سواء أكانت اتحادا عماليا أم عمال سفن - أن يحدث ضغط لتأييد السياسة التى تحمى المصالح المستقبلية للجماعة . وقد أصرت الاتحادات على الحصول على تسخ من التعليمات الهامة حتى ولو كانت هذه التعليمات مقصودا بها الاستعمال داخل إدارة السفن الحربية ، لأن هذه التعليمات توفر نوعا من المراجعة على السياسات المستقبلية . وعلى ذلك حدث اتفاق على ارسال كل هذه التعليمات الى المكاتب الرئيسية لكل من الاتحادات وعمال السفن ؛ اذ يشعر موظفو إدارة السفن الحربية أن للثقة المتبادلة قدرا من الأهمية يستحق احتمال التدخل والضغط فى هذا الاجراء .

تسلسل السلطة الادارية :

عندما يتخذ قرار فى أمر من أمور السياسة فلا بد أن يفصل فى شكل توجيهات يستهدى بها كل من يتأثر به . ومع ذلك لاتصدر مثل هذه التوجيهات الا على أساس سلطة قانونية كافية . وتبدأ الإدارة فى الحكومة من القمة مع تحويل سلطات واسعة تضيق على مراحل متتابعة حتى تبلغ

(١١) كتب « هيريت ميمون » كتابا عنوانه « السلوك الإدارى » (نيويورك ١٩٥٧)
يلود أساسا حول هذا الموضوع . كما نشر جيمس ماك كلوى مقالا استطلاعيًا من نفس الموضوع « تحليل عملية اتخاذ القرار » فى مجلة الإدارة للمسماة السنة الثالثة (شتاء ١٩٤٧) ص ٤١ - ٤٩ .

مكان العمل الفعل . ومع أن المثال التوضيحي الذي أخذ عن إدارة السفن الحربية يفيد هنا أيضا إلا أن تشكيل السلطة بصفة عامة يتشابه في جميع مستويات الحكومة .

الاستناد الدستوري : يجب أن تستمد كل السلطات في الحكومة من مرجع أو مراجع معينة في الدستور (سواء في ذلك دستور الاتحاد أو دستور الولاية حسب الحالة) أو من الميثاق في حالة المدينة .
الاستناد القانوني : استنادا إلى السلطة الدستورية تصدر الهيئة التشريعية قوانين تعطي بمفردها أو في مجموعها للهيئات ، أو البرامج للمدينة أوامرها المحددة .

الأمر التنفيذي : استنادا إلى السلطة التشريعية الملائمة (كقوانين سلطات الحرب في الحرب العالمية مثلا) يستطيع رئيس الجمهورية أن ينفذ غرضاً أو يتخذ إجراء عاجلاً بإصدار أمر تنفيذي عن الموضوع ، وهذا أيضا جزء من الأوامر التي يستند إليها الإداري . والمفروض أن يأخذ الجمهور علما بمثل هذه الأوامر عن طريق نشرها في السجل الاتحادي الذي يصدر دورياً .

الأمر الإداري : وعلى ذلك في التدرج التنازلي الأمر الذي يصدره وزير أو رئيس هيئة استنادا إلى قانون أوامر تنفيذي يخول له إصدار مثل هذا الأمر عند الحاجة . ولهذه الأوامر الإدارية أيضا قوة القانون ، وهي تسجل في السجل الاتحادي في الحكومة الاتحادية . والأمر الإداري - الذي أصدره رئيس إدارة السفن الحربية منشئاً به منظمة الاختيار والتوظيف ومحددات سلطاتها - مثال على ذلك . ويعتبر الأمر الإداري إذن بالنسبة للإداري في هيئة جديدة قانونه ، لأنه يحدد سلطاته . وسوف يحتاج فيما بعد أن يصدر من عنده أوامر إدارية تحدد على سبيل المثال السياسة التي تطبق في علاقات العمل وغير ذلك من الشؤون . ومع ذلك فإنه سوف لا يوقع هذه الأوامر المتتالية ، بل يوقعها الوزير الذي خوله رئيس الجمهورية أو الكونجرس وحده حق إصدار مثل هذه السياسات الكبرى .

التعليمات : إذا ما حددت الخطوط العامة للسياسة عن طريق القانون والأوامر التنفيذية والأوامر الإدارية فالخطوة التالية هي إصدار التعليمات إلى الموظفين عما يجب عليهم أن ينهضوا به ومن ثم نشأ لفظ « تعليمات » الذي هو أمر مستديم يعالج موقفاً متكرراً . وتتصل التعليمات أيضاً بأمر السياسة ، ولو أن التركيز يكون بصفة عامة على الإجراء وبصورة أقل على السياسة ، ولكن الإجراء المخطئ قد يلحق أثر السياسة السليمة . وعلى ذلك

فالتعليمات - شأنها شأن الأوامر الإدارية - تراقب بدقة بواسطة جماعات أصحاب المصالح .

نشرة البيانات : وأخيرا فانه من المعتاد التفرقة بين الاتصالات التي تتضمن سلطة وهذه التي تقتصر على البيانات التي تطلب باعتبارها مرجعا ، أو توضيحا لسياسة ، أو إجراء - ومثل هذه النشرات أدلة مفيدة في الإدارة لأنها توضح الاشارات للموظفين في كل المستويات .

المعيار الإداري : وهناك مصطلح لايتسق الا جزئيا مع هذا الاطار هو « المعيار الإداري » ، وهو نوع من الممثل يستخدمه الإداريون في اتخاذ القرارات عن حالات فردية بحيث تكون مثل هذه القرارات متسقة يمكن التنبؤ بها . وليس للمعيار الإداري معنى دقيق يرتبط ارتباطا وثيقا بالقانون ، أو حتى باستعمال القوانين . ومع ذلك فانه ربما كان الوسيلة الرئيسية التي تنتقل بها قرارات السياسة الى عمل رسمي . وتصبح هذه الطريقة أمرا ضروريا مثلا عندما يضع المشرع في خطوط عريضة شرطا أو مجموعة شروط يلتزم الموظف الإداري بالعمل في اطارها ، وبذلك تجبرهم بصورة مباشرة ، أو بالإيحاء ، على أن يضعوا معيارا (معذرا) لمثل هذا العمل . ومن أمثلة ذلك أمر الكونجرس لمكتب إدارة الأسعار خلال الحرب العالمية الثانية بأن يتيح للشركات أن تربح ربعا عادلا . وعندما قرر هذا المكتب أن الأرباح خلال سنتي ٣٦ - ٣٧ كانت معتدلة أصبحت هذه الأسعار عيارية . ومثل هذا المعيار ليس توجيهيا ، بل انه مكون أو قيد على هذا التوجيه .

وفي بعض الأحيان تصاغ كل هذه المادة في بنود في دليل إداري يوضح المصادر المتنوعة للسلطة. وقرارات الحكومة التي يؤخذ بها - ان وجدت - والاطار العام للتنظيم والاجراءات .

وكما يتضح من التحليل السابق فان سلطة رسم السياسة تسير خلاله مدرج الإدارة من الأسانيد الدستورية والتشريعية الى بيانات الكتب الدورية التي تصدر عن الهيئات . وعلى ذلك فكل موظف - استنادا الى السلطة التي تمنح لمستواه أو وظيفته - يشارك في تحديد السياسة في نطاق هذه الحدود - وقد تكون هذه السلطة ضئيلة في المستويات الأدنى ، ولكنها رغم ذلك موجودة الى حد ما . ويمكن بسهولة أن تحدد النقطة التي ينتقل عندها التفويض الخاص لموظف ما بأن تربط بين وظيفته ومدرج السلطة .

وكون درجات السلطة موزعة خلال الهيئة تنظم في واقع الأمر شيئا يحدث بصورة ما سواء بنص صريح على السلطة أو بدونه . وعلى ذلك فالقرارات التي لاغنى عنها في الإدارة اليومية للبرنامج والتي لها بعض

التأثير في السياسة الإدارية تتخذ يومياً ومن كل موظف - فعندما يقبل كاتب البريد طرداً ويزنه ويحجب عن الأسئلة ببشاشة ومعاونة ، أو يتصرف على عكس ذلك ، فإنه قد اختار الطريقة التي يعامل بها عملاء وزارة البريد . وعندما تقوم كاتبة اختزال بنسخ الخطابات الأكثر أهمية من بين كراسمة مليئة بالخطابات حتى يمكن إرسالها دون تأخير فإنها قد أجرت اختياراً يؤثر في العلاقات العامة للبرنامج . وعندما يقوم رئيس قسم بتنفيذ توجيه من رئيس بسرعة أو يضعه في نهاية آكداس من الورق فوق مكتبه لأنه لا يوافق عليه موافقة تامة فإنه قد اتخذ بذلك قراراً يؤثر في السياسة . وفي المستوى الأعلى عندما يقرر وزير الزراعة أن يمد آخر موعد يتيح للفلاحين أن تطبق عليهم خطة بنك الأراضي فهذا قرار سياسي له أهمية أعظم . ومع ذلك فإننا نلاحظ نقطة هامة في هذه الحالة وهي أنه رغم أن الوزير هو الذي يوقع الأمر ويتحمل المسؤولية عن السياسة فإن السياسة ذاتها يصوغها من قبل عدد من مساعديه من بينهم بعض الذين يعملون في أدنى مستويات الخط التنفيذي في الوحدات الميدانية ، كما أن الأمر ذاته قد تكون مسودته أعلنت في الإدارة المختصة ببنك الأراضي وليس في مكتب الوزير .

وفي هذه الشبكة من العلاقات التي تمتد من كاتب الاختزال حتى ترتفع إلى وزير الزراعة يشارك كل جزء من الجهاز في رسم السياسة ويعاون على تنفيذها أو تأخيرها بناء على مقدار رغبته في مساندة القرارات التي اتخذت . وبصفة عامة فإن القرارات تقبل من الأفراد الذين أسهموا في اتخاذها ولا تقبل إذا فرضت من أعلى دون مقدمات أو مشاورة أو إذا حاولت دون نوع من التوضيح أن تغير الطرق المستقرة في أداء الأعمال .

التخطيط الإداري :

بعد أن يتم تحديد أهداف وسياسات منشأة ما يجب أن توضع الخطط التي تنفذ البرامج بواسطة . والتخطيط - باعتباره مفهوماً شاملاً - مصطلح استعمل بكثرة يتحتمس له البعض ويخشاه الآخرون (١٢) . وهو

(١٢) بعض المجالات الرئيسية التي يستخدم فيها مصطلح « التخطيط » والحوال
الأساسية التي تسلم على خلق الهالة أو المفسون حوله في كل حالة هي ما يلي :
التخطيط الدولي الذي يحصل بتخفيض التعريفات وإدارة الخدمات البريدية ومنع الحروب وأمثال ذلك . التخطيط القومي والاقتصادي وهو تنظيم الاقتصاد في وقت الحرب في الولايات المتحدة أو في وقت الحرب والسلام في البلاد الاشتراكية .
التخطيط الإقليمي كما ينفذ في أقاليم جغرافية في الولايات المتحدة ومن أشهرها أقاليم وادي نهر التينيسي وشمال غرب الباسيفيكي والوست بلول وأمثالها .

كعملية أو إجراء يطبق على كل نوع من المواقف التي تتطلب التنفيذ . ولكنه اكتسب عددا من المفاهيم التي تصاحب أنواع التنفيذ . وعلى ذلك فإنه بالرغم من أن مبادئ التخطيط ثابتة فإن سمات البرنامج الذي يطبق عليه التخطيط تلقي حالة حول مفهومه . والتخطيط كوظيفة في الإدارة فإنه يستعمل في جميع المستويات في كل من منشأة الأعمال والحكومة على السواء . فكل مظهر من مظاهر الإدارة يجب أن يخطط السياسات ، والتنظيم ، والإجراءات ، والتوزيع المكاني ، وطرق مراجعة النتائج . والواقع أن وظيفة التخطيط في الإدارة شائعة ولا يستغنى عنها ، لدرجة أن الأفراد لا يشعرون في الاهتمام بهذا المصطلح الا عندما يستعمل بمعنى يحمل مضمونا اشتراكيا ، وعندئذ تشغلهم الآثار السياسية التي قد ترتبط به .

والتخطيط في الاستعمال الشائع في قطاع الأعمال أو في لغة الإدارة العلمية يعني ببساطة استخدام تصميم منطقي بدلا من الاعتماد على العشوائية ، والوصول الى قرار قبل السير في خطوات التنفيذ بدلا من الارتجال ، بعد أن يبدأ العمل . وبهذا المعنى الشائع في قطاع الأعمال يستخدم هذا المصطلح في الدراسة الحالية (١٣) .

وقد وضع هنري فايول - وهو مهندس فرنسي شهير ومؤلف كتاب بعنوان الإدارة الصناعية والعامة - التخطيط باعتباره الأول والأكثر أهمية من نواح عديدة بين الخطوات الخمس التي حددها في العملية الإدارية . وقال فايول عن التخطيط : « انه الرؤية السابقة ، وهو النظرة الى الامام التي تكسب فكرة واضحة عما يجب أن يتخذ » . والخطوات الأربع الأخرى هي التنظيم ، والأمر ، والتنسيق ، ثم الرقابة . كما أكد «ريتشارد لانسبرج» وهو خبير آخر في إدارة الأعمال الدور الرئيسي للتخطيط . فالإدارة - في رأيه - هي الربط بين تفاصيل العمليات في منشأة ما بحيث تسير في عملها

« تخطيط المدن وهو من أقدم وأكثر مجالات التخطيط تطوراً حيث تقبل هذه الوظيفة على أنها أمر طبيعي كما هي الحال في قطاع الأعمال ، تخطيط الموارد : الذي يستفيد من كل الأنواع السابقة وقام بها بشكل متميز المجلس القومي لتخطيط الموارد في واشنطن في المشرية بين سنتي ١٩٢٢ ، ١٨٤٣ .

التخطيط الإداري وهو الطريقة التي يستخدم بها الإداري التجربة الماضية في اسقاط برنامجها عن المستقبل . نجد هذا الإجراء في كل المؤسسات ، ولكن بصفة خاصة في قطاع مؤسسات الأعمال والحكومة .

(١٣) ينبغي ان نلاحظ أنه ما زال هناك نوع آخر من التخطيط يسمى تخطيط العمل . وهو ناحية تنفيذية لوظيفة التخطيط ولكنه بهذا المعنى يعتبر تكتيكا للإشراف أكثر منه جزءاً من التخطيط بالمعنى الشامل وهو يناقش في فصل ٢٤ .

ككل متنسق نحو الهدف المرغوب . والخطوات الثلاث الأخرى هي وضع السياسات الكبرى وتخطيط وإقامة تنظيم ينفذ هذه السياسات وتشغيل المنشأة بواسطة هذا التنظيم . ويتفق « ل . ب . الفورد » فيما كتبه في موسوعة الإدارة مع « فايول » على أن التخطيط المفصل للإجراءات والعمليات هو الخطوة الأولى في الممارسة الحديثة للأعمال . وأخيرا فإن وزارة الطيران ترى أن « التخطيط هو العملية الواعية في اختيار وتطوير أفضل طرق التنفيذ لتحقيق هدف ما . وهو الأساس الذي تنبع منه أفعال الإدارة في المستقبل » (١٤) .

ويمكن التفكير في الإدارة على أنها انسياب النشاط من مستوى إلى مستوى آخر ومن مرحلة في التنفيذ إلى المرحلة التالية مع اندماج جميع العناصر بصفة مستمرة في مجرى واحد . وعمل الإدارة في المستوى الأعلى هو التأكد من حدوث الاندماج واستمراره . وفي قطاع الصناعة الأمريكي حيث كان التخطيط أكثر شيوعا منه في الحكومة اتخذ هذا المصطلح مضمونا حركيا إدارته . وأبقت عليه الحاجة إلى سلامة العمل بقصد تحقيق الأرباح إن لم يكن لشيء آخر . وهناك تسلسل منطقي يتبع في تدفق العمليات . وتعتبر القوات الجوية أن التخطيط هو تتابع خطوات لا بد للتخطيط أن تسير فيها . وهذه الخطوات التي تشارك فيها مواقف حل المشكلات هي : تفهم الهدف الذي يطلب تحقيقه ، تقدير الموقف أو الوضع ، دراسة طرق العمل الممكنة واختيار أفضل طرق التنفيذ ثم تستمر القوات الجوية في القول : « علينا أن نؤكد الحقيقة في أنه بينما تسمى هذه خطوات التخطيط فإنها لا تكون قاعدة تمد على أساسها الخطط السليمة » (١٥) .

ويؤدي تحليل الأهداف إلى تحليل الطرق والوسائل لبلوغ هذه الأهداف، وهذا بدوره يحدد المواصفات فيما يتعلق بماذا وكيف ومتى وأين في وحدات التنفيذ (١٦) . والتخطيط الإداري محطة على الطريق لكل ما حدث من قبل ويرتبط بها كل شيء يأتي من بعد . ويتطلب التخطيط الناجح إعطاء مسئوليات محددة عن أعمال تنفيذية معينة تتم بناء على صلاحيته تعليمات محددة . وتتطلب هذه العملية بدورها التنظيم والإشراف والرقابة . والمتابعة على

(١٤) هنري فايول - كتاب الإدارة الصناعية والعامة - نشر أولا باللغة الفرنسية في سنة ١٩١٦ ثم ترجمه فيما بعد ج . ل . كوبرا بتكليف من معهد الإدارة الدولي « لندن انجلترا ١٩٣٠ » ، وكتاب الإدارة الصناعية تأليف ريتشارد لانسيرج (نيويورك ١٩٢٤) ووزارة الطيران - عملية الإدارة (دليل رقم ١٠٣٥ واشنطن - ١٩٥٤) .

(١٥) وزارة الطيران المرجع السابق ص ١٩

(١٦) بيرسون - المرجع المذكور .

هذا النحو تضمن التنظيم المتسق وامسالك السجلات للتأكد من أن التنفيذ يسير وفقا للتخطيط ، وكذلك التصحيح الفوري لأخطاء التنفيذ حيثما كانت، وعمل الإداري هو أن يتأكد من أن كل جزء من وظيفة التخطيط يرتبط بالآخر .

وقد ميز « هارلو بيرسون » أنواعا عديدة من التخطيط الإداري تشمل التخطيط الاستراتيجي في أعلى مستوى والتخطيط التكتيكي في المستوى الأوسط والتخطيط التنفيذي في مستوى التنفيذ التفصيلي وتخطيط العامل الفرد في مكان عمله . وعلى ذلك فالتخطيط عملية مستمرة على جميع المستويات في التنظيم جميعه وقد أوضح بيرسون أنه « فيما عدا الحالات التي يكون فيها العامل فرصة لسلسلة عمليات بالغة الميكنة فإنه بملك درجة كبيرة من الاختيار في اطار مواصفات النوع والكمية والاحتمال والطرق المقترحة والأوقات المعيارية وغير ذلك - في أن يخطط الطريقة التي يؤدي بها بنفسه كفرد عملا معيناً » (١٧) وقد جادل بيرسون أيضا في أن التخطيط كطريقة فنية يعتبر عالميا ، ومن ثم فإن نفس المدخل والطرق الفعالة في تخطيط مؤسسات الأعمال تطبق بنفس درجة الصحة في تخطيط عمليات المؤسسات القومية وحتى المؤسسات الدولية .

وقد ميز « دونالد ستون » الذي كان مديرا مساعدا لإدارة الميزانية في الحكومة الاتحادية في مقال عميق الأفكار عن التخطيط بين تخطيط البرامج المسادية وتخطيط التسهيلات الإدارية (١٨) . وقد أطلق على النوع الأول تخطيط الموارد وتخطيط البرامج والبحث الفني والنوع الآخر الذي أطلق عليه تخطيط الإدارة يناقش تطوير المنظمات السليمة وطرق التوظيف والإجراءات والممارسة وتوجيه وتنسيق البرامج . وقد سلم « ستون » مع ذلك بأن الخط الفاصل بين تخطيط البرامج والتخطيط الإداري هو في الغالب خط دقيق . وهذا أحد الأسباب في أن معنى ومحتوى التخطيط الإداري يساء فهمه في بعض الأحيان ، وأن نوعي التخطيط هذين لا يمكن الفصل بينهما في أغلب الأحوال .

ومن وجهة النظر الوظيفية فإن التخطيط يرتبط ارتباطا وثيقا بالبحث، ولكن البحث بذاته لم يكن أبدا بديلا عن التخطيط (١٩) « والتخطيط - كما

(١٧) المرجع السابق ص ١٣٣ .

(١٨) عنوان المقال « التخطيط بإجباره عملية إدارية » قدم للمؤتمر القومي

عن التخطيط ١٢ مايو سنة ١٩٤٠ .

(١٩) راجع جسون د - هيليت الإدارة في الخدمة العامة (نيويورك ١٩٥٤)

ص ٧٣ - ٧٥ .

قال بيرسون - لا يعبر عن أفضلية نوع من البحث ، بل انه يختص بالتغيرات
وهي تختلف فيما تثيره من مشكلات وعلى ذلك تختلف مناهج البحث ؟؟
والتخطيط يرتبط كذلك بالميزانية ارتباطا وثيقا . ويلاحظ روبرت ووكر
انه « لا يمكن التمييز بين الميزانية وعملية التخطيط » . فالميزانية ذاتها خطة
لعمل » (٧٠) .

وقد كانت اضافة بيرسون الى هذا الموضوع ذات أهمية خاصة ، لانه
كان واقفيا في مدخله وقد ميز ثمان سمات لوظيفة التخطيط ، فالتخطيط
يربط بين البحث والترتيب ويجعلهما يتقدمان معا والتخطيط عملية مستمرة
لأن الإدارة التي هو جزء منها أيضا عملية مستمرة حركية والتخطيط يأخذ
في اعتباره كلا من الثوابت والتغيرات في الموقف ، ولابد أن يعمل قدر
الامكان بمداول المعايير التي تشمل اهدافا دقيقة التحديد وصفات ومعايير
دقيقة التحديد أيضا (كالمواد والانتاج والأفراد) ، وكذلك طرق فنية محددة
بدقة ووسائل تنفيذ انسانية ومادية . وبالإضافة الى ذلك يعتمد التخطيط
الإداري الناجح على التنظيم الوظيفي وعلى توزيع المسؤوليات في نطاق
البرنامج . وهو يعمل على مستويات مختلفة في التنظيم لكل منها مواصفاتها
المناسبة . والتخطيط وظيفة متكاملة مع عملية الإدارة ، وليس وظيفة
منفصلة . وأخيرا فالتخطيط يتطلب بعض معايير تقبل القياس مثل الربح
حتى يصبح مكتمل الفاعلية .

مكان التخطيط في المنظمة :

نلاحظ أن إحدى النقاط التي إثارها بيرسون : هي أنه ينبغي أن تتكامل
وظيفة التخطيط دائما مع بقية العملية الإدارية التي هي جزء منها ولا
تعمل بنفسها كوظيفة استشارية أو تأخذ مكانها في برج عاجي كما يحدث
في بعض الأحيان . وقد ظل هذا الموضوع مثار نقاش شديد منذ سنوات
كثيرة يقوم فيه مخطوط المدن والموارد بتزعم فكرة الوظيفة المنفصلة والمكانة
المستقلة بينما يدافع المنفذون في الحكومة وقطاع الأعمال في الأغلب عن
العلاقة المتكاملة . وقد قدم أ. ج. كيول وهو الرائد النابغة من أعضاء اتحاد
التخطيط القومي ذات مرة عشر نظريات تدعم الاتجاه المهني المنفصل لوظيفة
التخطيط . ومع أنه لم يغفل عن حاجة موظفي التخطيط الى أن يعملوا في

(٢٠) بيرسون المرجع المذكور . يراجع أيضا روبرت ووكر « العلاقة بين تحضير
الميزانية وتخطيط البرامج » مجلة الإدارة المعلقة السنة الرابعة (ربيع ١٩٦٤)
ص ٩٧ - ١٠٢ .

ارتباط وثيق مع الإدارة إلا أنه يرى أن مهنة التخطيط تقتضى التفرغ ويتبعى أن تظل مستقلة عن المصالح الخاصة ، وفوق ذلك يفضل أن يكون المخططون من غير المتخصصين (٢١) .

ومن ناحية أخرى فقد انتهى جوردون كلاب « الرئيس السابق لهيئة وادى التنيسى » الذى توافر له قدر كبير من التجربة فى مجال التخطيط الإدارى ، إلى تأييد العلاقة المتكاملة استنادا إلى أن خط الفصل بين الذين يخططون والذين ينفذون دائما غير واضح ومتغير ولا يكون فى أى حال دقيق التحديد كما قد يبدو على خريطة تنظيمية . ولذلك فإن « كلاب » حاول فى هيئة وادى التنيسى أن يصل إلى أكبر قدر ممكن من توزيع الخبرة والمسئولية عن كل من التخطيط والتنفيذ بين كل أقسام الهيئة ونجد فى التطبيق أن نفس الشخص ونفس الموظفين أو نفس القسم قد يشارك فى نقط عديدة فى التخطيط والتكوين والتنفيذ لمشروع معين (٢٢) .

ويبدو أن الحقيقة هى أن هناك أنواعا مختلفة من العلاقات التنظيمية تتلاءم مع الأنواع المختلفة من النشاط التخطيطى . فربما يستاهل تخطيط المدن مثلا أداة منفصلة تعمل كوحدة مشورة ، ولكن أغلب منشآت الأعمال وبرامج التنفيذ الحكومية تجد فى المعتاد أن الممثل المتكامل أكثر فائدة ، وفوق ذلك فإنه مهما تصطنع الدقة فى تعريف وظيفة التخطيط وفى تطبيقها فى مجال الإدارة فالحقيقة هى أن التخطيط يتصل بالضرورة بيد وعقل كل شخص مسئول عن إدارة برنامج أو جزء من برنامج بصرف النظر عن طبيعته وحجمه .

الاحتفاظ بحيوية المؤسسات :

يتحمل الإدارى فيما يتعلق بتحديد الخطط والسياسات مسئولية نهائية تتوقف عليها إلى درجة ما جميع مسئولياته الأخرى ، وهى المحافظة على حيوية منشأته . فليس هناك تشكيل انساني يظل ساكنا ، فهو إما أن يبقى حيا خلافا وإما أن يتحطل .

ومن ثم تبرز مشكلة التوصل إلى أمثل الطرق لاستكشاف وتطبيق وسائل الاحتفاظ بالحيوية وكيف تحتفظ هيئة ما بالنشاط والاستجابة

(٢١) ١ . ج . كول « التنظيم الإدارى لتخطيط السياسة » الإدارة المتقدمة العدد الرابع (يناير ١٩٦٩) ص ١٢ - ١٧ .
(٢٢) جوردون س . كلاب « بعض النواحي الإدارية للتخطيط الإقليمى فى وادى التنيسى » خطاب أمام اتحاد العلوم السياسية الأمريكى والجمعية الأمريكية لوظائف التخطيط ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٤٠ .

والتيقظ الى الحاجات المتغيرة للمواطنين والمجتمع . ولما كان التهديد الرئيسى للحياة يأتى من الجمود الذى يتولد عن البيروقراطية فلا بد أن يكون الإدارى قادرا على ادراك هذا الجمود عندما يبدأ فى الظهور . وأن يتخذ الاجراءات اللازمة للتغلب عليه . وفى المجتمع الذى يتميز بالمؤسسات الكبيرة كما هو الشأن فى مجتمعنا ، فإن التأثير الخداع للبيروقراطية يستطيع فى الوقت المناسب أن يثير من سمة حياتنا القومية ويسرق منها فرديتها وحيويتها ويزيد من حدة الظروف التى وصفها « وليم هـ . وايت » فى كتابه رجل التنظيم (٢٣) .

ويستخدم مصطلح البيروقراطية هنا ليدل على طرف الجمود والتجرد من الشخصية الذى تتصف به فى المعتاد أى مؤسسة عامة أو خاصة تسود فيها المهنية والتخصص والقواعد والاجراءات الجامدة واتجاهات التبرم وعدم الاستجابة . وتؤدى هذه الظروف الى عكس رسالة المشاة التى تعرف بأن سماتها المرونة والاستجابة والتجديد .

وبهذا التعريف فإن البيروقراطية تختلف عما صورتها به الاتجاهات الشائعة نحو الحكومة : فالبيروقراطية لا توجد فى الحكومة فحسب ، وهى ليست ناتجة أساسا بسبب مانهض به الحكومة من وظائف ولكنها ترجع الى الطريقة التى تؤدى بها الحكومة أعمالها . وهى ليست احتكارا للاشتراكية كما أنها ليست نوعا من التنظيم ولكنها طاقة تتميز بها كل أنواع التنظيم وغنى العكس رأى « ماكس فيبر » فإنها ليست أكثر طرق الإدارة فاعلية ، ولكنها فى الحقيقة تحرم المجتمع تدريجيا من الفردية ومن المغامرة ومن التجديد . وإذا سرنا فى البيروقراطية الى الحد الذى يطفى فيه الجمود على المؤسسة فإن عدم الاستجابة سوف يطفى على القيم التى يتميز بها المجتمع الديمقراطى الحر .

وقد نظر ماكس فيبر الى البيروقراطية على أنها طراز مثالى فى الإدارة تتماشى مع الافتراضات التى أخنت بها بروسيا بعد بسمارك ، وهى أنه ينبغى أن يتطلع المواطنون الى الدولة والى أدواتها الرسمية البيروقراطية باحترام . فاتفرد فى الدولة خادما أكثر منه غاية فى ذاته . وينبغى أن يدير الدولة أكثر الأفراد خبرة وهم خريجو الجامعات المدربون مهنيا . كما ينبغى أن تشرع الاجراءات الادارية أى تحول الى أوامر مكتملة بحيث يكون لكل اجراء طريق أمثل واحد ولا يشجع الانحراف عنه . والتنظيم الإدارى شأنه

شأن الإجراءات ينبغي أن يقنن وينسق ، لأن هذين هما شرطا الفاعلية والنجاح . وأخيرا ينبغي أن تكون الإدارة غير شخصية لأن الإدارة الشخصية تحمل معنى التمييز وعدم القابلية للتنبؤ في حين أن الإدارة غير الشخصية توصي بالموضوعية والنتائج المتسقة .

وليس هذا بالطبع الا وجهة نظر رجل واحد عن البيروقراطية وهي لا تنطبق في كل مكان ومع اختلاف فروضنا السياسية الاجتماعية عن افتراضات ألمانيا في عهد بسمارك فنحن نمقت بصفة خاصة أفكار الاستعلاء والانساق . ورغم ذلك فإن أفكار فينر عن الموضوع تكون على الأقل جزءا من الأساس الذي يستند اليه عدد كبير من الإداريين في كل من الحكومة والقطاع الخاص في التسامح مع البيروقراطية أو الانحياز نحوها بشدة (ربما دون فطنة) تحت تأثير اسم أكثر جاذبية مثل كفاية الأداء أو الخبرة الإدارية .

ولانتشار البيروقراطية عن عامل واحد ، بل هي نتيجة اجتماع عوامل عديدة ، وربما تسمى حالة وهي كصحة الفرد تخضع للتشخيص . وهي توجد في كل أشكال التنظيم سواء أكان خاصا أم عاما كبيرا أم صغيرا . ومع ذلك فمن المحتمل أن ترتبط البيروقراطية بالحجم لأن كل العوامل التي تنشأ عنها البيروقراطية - وهي المهتية والتخصص والقواعد الجامدة واللاشخصية والتسلسل الرئاسي وعلاقات القوة - تشتت في المنشآت كبيرة الحجم . ونظرا لضخامة الحكومات وضرورة مساءلتها أمام الشعب تأخذ الإدارة العامة في التركيز على بعض هذه العوامل ، وبخاصة القواعد واللوائح أكثر مما يركز عليها في الأعمال الخاصة . كما أنه كلما تضخمت المنشأة الخاصة اتجهت الى تكوين علاقات السلطة وصفات البيروقراطية ، ومن ثم تتشابه الهيئات العامة ذات الحجم المتقارب .

وتقادم المؤسسة عامل كبير آخر في بيروقراطيتها . وليس من الصحيح بالضرورة انه كلما تقادم العهد بالهيئات أصبحت أكثر بيروقراطية لأن بعض الهيئات القديمة مازالت تتصف بالمرونة والنشاط ، وتتصف بعض الهيئات الحديثة بالبلادة فسللا . ومع ذلك فهناك اتجاه لأن تتكاثر السمات البيروقراطية بتقادم العهد ولو أنه يمكن عكس هذا الاتجاه اذا فهت العوامل المسببة واتخذت الإدارة العليا الإجراءات العلاجية .

وبعض العوامل السببية الأخرى في البيروقراطية ، مثل العادة والتصور الذاتي ، هي بلاشك فطرية الى درجة كبيرة في الانسان وتنتقل عن طريق المجتمع ذاته من جيل الى الجيل الذي يليه . كما أن البيروقراطية لها نفس

الاصرار والتركيز وهى اذا استمرت فى ملازمة كبر الحجم فقد يأتى اليوم الذى تطفى فيه على المجتمع . ومع ذلك فانه من حسن حظ الانسان أن الكثير من أهم أسباب البيروقراطية يقع فى المجال الذى يسميه علم النفس الاستجابات التعليمية . وعلى ذلك فالادارى المتيقظ قد يدرس الموضوع ويحلله ويتعلم ادراك مظاهره عندما تبدأ فى الظهور ويتخذ الخطوات التى تعادلها .

والأرجح أن تظهر البيروقراطية ببساطة عندما نفلو فى تنفيذ عمل معلوم أو لا نوازن هذا العمل بإجراء مقابل يؤدى الى الاحتفاظ بالمرونة والاستجابة . وبعبارة أخرى فإن الدراسة المتصقة للبيروقراطية تظهر بصورة أوضح من أى دراسة تأخذ وجهة أخرى فى التحليل الادارى ، وأن الادارة الناجحة هى نتيجة الجمع بدقة بين المبادئ التى تبدو متناقضة بالنسب الصحيحة للوصول الى نتيجة تمتاز بالفاعلية والانسانية ، وبالنظام مع الحيوية والنمو . ومن المحتمل أنه اذا أخذ أى من جانبي هذا اللقز بمفرده أن يكون مهلكا نظرا لأن التوازن يضحي وتفتقد رقابة الاتجاهات البيروقراطية . ومن سوء الحظ أن ما يحاول أن يفعله بعض المحدثين من المرتبين أو ممتنقى العلمية هو أن يسرعوا الخطى فى السير فى طريق ما بدلا من الاستفادة من كليهما معا ، حتى ولو بدا بينهما التباين ، وهم بذلك يعملون دون ادراك على تعويق الادارة أكثر من انماها فى ثقافة تشجع الكفاية والمرونة وكذلك الحرية والرقابة .

والطريقة التى يجاوز بها مبدأ سليم من مبادئ الادارة نطاق الفائدة ويصبح مجازفة بالنسبة للهيئة يمكن أن توضح بامثلة عديدة فالديمقراطية الدستورية مثلا تفتقر بأن الادارة فيها تسير وفقا للقانون وعن طريقه وليس هناك من يعلو عليه وجميع أعمال الادارة لابد أن تسير وفق الاجراءات القانونية . والى هنا والأمر على مايرام ، ولكن اذا تمادينا فى هذه القاعدة حتى بلغتنا الدرجة التى لا يتصرف فيها أى فرد دون اذن فسوف تنعدم الحركة ويخيم الفناء . واذا ما اعتقد المجتمع أن الادارة باتباع القاعدة أكثر كفاية من الادارة وفقا للهدف فإن الأفراد ومعهم الاداريون يكفون عن التفكير ، وهذا نوع من الموت البطيء ؛ إذ أن حرمان الادارة من سلطة الاختيار جميعها يعنى أن يصاب كل من الادارى والموظف بالخيبة وتعرض قدرات الادارى للتحلل التدريجي . فالقانون والمنهج القانوني سليم من ناحية ، وغير سليم من ناحية أخرى .

وتصحیح هذا الموقف يكون بتطبيق مبدأ تعويضى حتى ينشأ وضع من

الإدارة المتوازنة • وتقع الإدارة بالهدف في نفس المستوى مع الإدارة بالعادة • ولكن يمكن التوسع أيضا في تطبيق هذا المبدأ الى درجة أن تصبح الغاية تبرر الوسيلة وقد تنقص الوسيلة من حقوق الفرد على المجتمع وتفرس ضريبة باهظة لاسموس لها وتتجاهل المتطلبات العادلة للأهداف المتنافسة • ويمكن التحكم في مثل هذا التزايد بدقة عن طريق القواعد ، ومن ثم يكون التطبيق الآتي لكلا المفهومين (القواعد والهدف) محققا للتوازن المطلوب • ومثل هذا الظرف من التوازن يعمل على الارتفاع بالعدالة في الإدارة ويحفظ حيويتها واستجابتها •

ولناخذ مثلا آخر ؛ فقد يحاج احيانا بأن الخريطة التنظيمية المدروسة بدقة تعتبر خطوة كبيرة نحو الفاعلية لأنها تبين خطوط السلطة والعلاقات بين مختلف أجزاء الهيئة • واختلاف الرأي في هذا صحيح الى درجة معينة ، ولكن عندما تتحول نظرة الاحترام الى خريطة التنظيم الى نوع من الطلاسم فان استجابة التنظيم للتغيير تبطئ • أما التغيير فمستمر والمؤسسة التي لا تستطيع أن تتقابل معه تعرض نفسها للدمار كما تفعل الكائنات الحية في بعض الأحيان • والوقاية من ذلك تكون باعادة التنظيم واعتبار أن التنظيم يصحبه دائما تنظيم غير رسمى هو عبارة عن العلاقات الانسانية اليومية بين الأفراد الذين يعملون معا لتحقيق هدف مشترك •

وهناك مثل آخر يرتبط بناحية في الإدارة أشرنا اليها في فصل سابق وتعرف بالتنظيم ، وطرق العمل تركز على الاهتمام بالتنظيم والتوظيف وتنفذ العمل من القمة الى القاعدة وبصفة خاصة حول القمة • وهذه الطريقة في وضعها الصحيح طريقة مفيدة ولكن اذا أقنع أحد كبار المنفذين نفسه أن هذا هو كل ما يحتاج اليه حتى ينجح في إدارة منشأته فالمنتظر أن تكون النتيجة مدمرة بسبب تجزئة التشكيل الداخلى فيها الى اقسام صغيرة يعاد تجميعها ثانية بشبكة من القواعد والاجراءات لا يستطيع أى منشأة أن تنفذها وتظل محتفظة بحيويتها • وفى هذه الحالة يعاد التوازن بادخال مفهومين متكافئين لافهموم واحد : الإدارة بالهدف يضاف اليها مدخل العلاقات الانسانية فى الإدارة - والمورد - الرئيسى للمنشأة هو الأفراد لا الجماعات، ومن ثم فإن الذين يجب تشجيعهم هم الأفراد ولو كان ذلك يعنى فى بعض الأحيان اغفال قاعدة تعرقل طريق الانجاز •

ومعظم عناصر الإدارة - القواعد واللوائح والتنظيم والاجراءات - ليست الا وسيلة للإنجاز الإدارى ، ومن ثم فإن الاهتمام الرئيسى فى الإدارة يجب

ان يكون الادارة لتحقيق الهدف . فلابغ البببول الذى لا يداوم متابعة الكرة بنظره لا ينجح ، وهكذا الادارى ؛ اذ عليه ايضا ان يرعى العوامل الانسانية فى الادارة حتى يفهم ما يحدث للناس عامة وللتنظيمات غير الشخصية . وعليه ان يحاول التغلب على المفاجآت ، فاذا كان عمل الادارى يبدو شبيها بممارسة الطب العقلى فان المقارنة تبدو أكثر من شىء عارض لأن كلا منهما يهتم أساسا بالتوازن . فهل الأفراد فى منظمة معينة يتصفون بالانطواء والعصبية ويحتاجون الى الرعاية ؟ اذا كان هذا هو الشأن فان المنظمة تسير الى الخاب مهما يكن مقدار ما يتولد فيها من فاعلية آلية كما هى الحال فى أى مجتمع يتكون من تنظيمات متشابهة والعلاج يعتمد على بقطة ومهارة الادارى .

مراجع مختارة

- Coil, E.J., "Administrative Organization for Policy Planning" *Advanced Management*, Vol. IV (January, 1939).
- Department of the Air Force, *The Management Process* (AF Manual 25-1, Washington, D.C., 1954), P. 18.
- Dimock, Marshall E., *The Executive in Action* (New York, 1945), Chap. 16.
- , *Free Enterprise and the Administrative State* (University, Ala., 1951), Chap. IV.
- Dotson, Arch, "Production Planning in the Patent Office," in Harold Stein (ed.), *Public Administration and Policy Development* (New York, 1952).
- Drucker, Peter F., *The Practice of Management* (New York, 1954), Chaps. 7, 8, 11.
- Fayol, Henri, *Industrial and General Administration* (London, England 1930).
- Fesler, James (ed.), *Industrial Mobilization for War* (Washington, D. C., 1947), Vol. I.
- Follett, Mary Parker, "Individualism in a Planned Society," in Henry C. Metcalf and L. Urwick (eds.), *Dynamic Administration* (New York, 1941), p. 295.
- Galloway, George B. (ed.), *Planning for America* (New York, 1941). Describes the substantive areas of planning and explores the techniques and obstacles in each.

- Geur, John M., and others, *The Frontiers of Public Administration* (Chicago, 1936), Chap. 7.
- Hempel, Edward H., *Top Management Planning* (New York, 1945), Chaps. 1-2. A comprehensive treatment of administrative planning in business.
- Lepawsky, Albert (ed.), *Administration: The Art and Science of Organization and Management* (New York, 1949). Chapter 16 deals with city, state, regional, and national planning as well as with national economic planning.
- Merriam, Charles E., "The National Resources Planning Board: A Chapter in American Planning Experience," *American Political Science Review*, Vol. XXXVIII (December, 1944).
- Millett, John D., *Management in the Public Service: The Quest for Effective Performance* (New York, 1954), Chap. 3.
- , *The Process and Organization of Government Planning* (New York, 1947). One of the few treatments of administrative planning in government.
- Perloff, Harvey, *Education for Planning: City, State, and Regional* (Baltimore, 1957).
- Person, Harlow S., "Planned Execution-The Issue of Scientific Management," *Advanced Management*, Vol. X (December, 1945); also found in Lepawsky, *op. cit.*, and C. Seckler-Hudson, *Processes of Organization and Management* (Washington, D.C., 1948). Person has contributed more than any other writer in the way of insight into and systematic formulation of the planning process in administration; a pioneer in the scientific management movement, he applied his intellectual skills equally to the institutions of business and government and hence his explorations are especially valuable.
- , "Research and Planning as Functions of Administration and Management," *Public Administration Review*, Vol. I (Autumn, 1949); also found in Lepawsky, *op. cit.*
- Pfiffner, John M., and R.V. Presthus, *Public Administration* (3d ed., New York, 1953), Chap. 5.
- Simon, Herbert A., *Administrative Behavior* (rev. ed., New York, 1957).

- , and others, *Public Administration* (New York, 1950), Chap. 20.
- Smith, George Albert, Jr., *Policy Formulation and Administration: A Casebook of Top-Management Problems in Business* (Homewood, III., 1951).
- Tugwell, Rexford G., "The Utility of the Future in the Present," *Public Administration Review*, Vol. VIII (Winter, 1948).
- Waldo, Dwight, *The Administrative State* (New York, 1948), Chap. 10.
- Walker, Robert A., *The Planning Function in Urban Government* (rev. ed., Chicago, 1950).
- , "The Relation of Budgeting to Program Planning," *Public Administration Review*, Vol. IV (Spring, 1944).

التوجيه التنفيذي والقيادة

القيادة هي مفتاح الإدارة . ومهما تكن القيود التي تفرضها الأوامر القانونية أو سياسة التمويل أو الأفراد ، ومهما تكن الصعوبات التي تنطوي عليها أعمال معينة ، فإن نوع القيادة القائمة هو الذي يشكل قيمة التنظيم ويلهم أفراد العمل برغبة وحماسة تؤديان إلى الفاعلية . ويستطيع كل من العميل في مخزن توزيع والمريض في مستشفى والمتعامل مع منطقة لصيانة الأراضى أن يعرف إذا كان في الأمر ما يهمه : هل قيادة المنشأة قادرة أم متخبطة ؟ إذا أن نتائج ذلك في كل من الحالتين تؤثر في اتجاهات جميع الموظفين وروحهم المعنوية حتى أدنى مستويات العمل . فالقيادة شيء يسرى خلال العملية الإدارية كلها ، توفر الدوافع والاثارة وتهيئ الأساس للتفويض وما يوازنه من التنسيق .

ومتطلبات القيادة الآن في كل مكان تزيد كثيرا على ما كانت عليه في الماضي القريب . فحيث كان الشائع من قبل أن أي « شخص أمين متوسط الذكاء » يستطيع كما يقول « جون فيشر » محرر مجلة هاربر أن يشغل أي وظيفة إشرافية في الصناعة ، أو في الحكومة . أما اليوم فالأمر يحتاج إلى أفراد مدربين للعمل في أي من المجالين . ويستمر فيشر في القول بأنه مع تقدم اليكينة سوف يتزايد احتياج الصناعة إلى « قادة متمرسين ذوي ثقافة واسعة يستطيعون رؤية المشكلة في مجموعها وكذلك في الأجزاء العديدة التي تتكون منها » ، وكذلك الأمر في الحكومة ، « فانه يفترض الآن حتى في معاون البلدية أو عضو مجلسها أن يكون خبيرا في علاقات الأجناس والتخلص من فضلات المجاري وتنظيم المرور والفتنن المتسالية للبلديات والعلوم الاجتماعية ووسائل التليفزيون وإدارة الأفراد وانحراف الشباب وقوانين المساكن وحملات الخطابة والمهاجسم المقررة في الترجييب بالزائرين

من البلاد الأخرى» (١) . « والقيادة مطلوبة في كل هذه الأمور ، وبذلك فإن وظيفة التوجيه أصبحت بصورة متزايدة أعظم النواحي الحركية في الإدارة . »

دور السلطة في الإدارة :

القيادة موضوع تأثير في الأفراد أكثر منها سلطة عليهم . وقد كانت « ماري باركر فوليت » أول من وضع هذه الحقيقة في مكانها الصحيح ، فقالت ان مفهوم السلطة النهائية في قمة الهرم الوظيفي خدعة لانه لا يوجد شيء مثل « الرقابة العليا » في الإدارة . وفكرة القادة والاتباع ومن يشغلون المستوى الأعلى ، والذين مكانهم في المستوى الأدنى والدرجات المتدرجة للمكانة والقدرة هي من بقايا التفكير العقيم اذا قورنت بالحاجة الحديثة الى عمل الفريق . فمن الذى يتخذ القرار في منظمة ما ؟ انهم عشرات من الافراد ، اذ تكون السياسة والعمل المقترح قد تم وضع خطوطه عندما يصل الى مكتب الرئيس التنفيذي الأعلى . ومع أنه يملك السلطة في تغييرها فانه سوف يفقد سلطته الحقيقية اذا علّو ض باستمرار واصرار زملاءه في العمل .

ماهي السلطة ؟ انها ليست مركزا أو حقا قانونيا أو رئاسة على الافراد ، أو اصدار أوامر . ان السلطة هي التأثير باشتراك الافراد أو « التكامل » أو الإجماع الاختياري . وكانت السيدة « فوليت » تعتقد أنه اذا عرضت الحقائق على الأطراف المتعارضة ، وأتيحت لهم الفرصة لتبادل الآراء مدة كافية في ظروف مؤاتية فلن يكون هناك موضوع يمز على التسوية الهادئة . ومثل هذا الاجراء أبعد أثرا من اصدار أوامر قد لا تكون لها أى نتيجة على الإطلاق . ولم تقتصر تطلعات هذه السيدة الفتنة على أهمية ادراك العلاقات الانسانية في الإدارة ، بل انها اهتمت بدينامية الجماعة وتكنيك علاقات العمل الحديثة ، وقالت ان القيادة والسلطة ليست فردية ، بل انها جماعية ، لأنها تتعلق بأفراد كثيرين . وعلى ذلك أصبحت الجماعية ناحية كبرى من نظريتها في الإدارة (٢) .

ولا يوجد من بين الكتاب المحدثين من جعل وجهة النظر هذه أكثر أهمية في نظريته الرئيسية عن الإدارة أكثر من « شستر برنارد » الرئيس السابق

(١) جون فيشر « الحاجة الجديدة الى القيادة » مجلة الرولري أغسطس ١٩٥٦ ص ١٢ - ١٣ .

(٢) مقال « ماري باركر فوليت » خداع السلطة النهائية الذى ظهر أولا في نشرة جمعية تابلور السلد (الحادى عشر (ديسمبر ١٩٣٦) ص ٢٤٣ - ٢٤٦ وأعيد نشره جزئيا في كتاب الإدارة : فن ، « وعلم التنظيم والإدارة » تحرير البرت ليهايلسكي (نيويورك ١٩٤٦) ص ٢٣٦ - ٢٣٧ . راجع أيضا كتابها « الدولة الحديثة » (نيويورك ١٩١٨) الذى عرضت فيه أفكارها عن الجماعية .

لشركة « بل تليفون » في نيويورك الذي أصبح فيما بعد رئيساً لمؤسسة روكفلر (٣) . فالرئيس ليس مصدر السلطة ، كما أنه لا يملك سلطة التعبير الدقيق لهذا اللفظ ؛ إذ أن السلطة تكمن في « القدرة على الإقرار » التي تنبع من انتشار الولاء للأهداف المشتركة للتنظيم (٤) . ومن ثم فإنه من ناحية تحقيق أهداف برنامج ما قد يكون للموظفين ، من بين المستويات الأدنى في التسلسل الوظيفي سلطة واقعية في تحديد القرارات النهائية أكثر من الموظفين في القمة .

ويقول أوردواي تيد : « إن الأساس الحقيقي للسلطة ليس الفرد فليست السلطة شيئاً يدعيه المنفذ لنفسه يتفاخر به ويكسبه أهمية ذاتية ، وهذا ما قصده « ماري باركر فلويت » عندما قالت إن السلطة ترتبط بالعمل وتصاحبه ، فالسلطة لا تكمن في أي مصدر مفرد بما في ذلك المهابة أو المكانة في السلم الإداري ، بل إنها أكثر ارتباطاً بالقدرة والتفهم وسلامة الحكم والتصور الذي يبدو من الفرد الذي يشغل مركز السلطة » (٥) .

وهناك دراسة واقعية في قطاع الأعمال أجريت بتأييد من مدرسة هارفارد لإدارة الأعمال ، استخلص مؤنفوها أنه « لا توجد الاقلة من المؤسسات الكبرى الحديثة يسودها فرد واحد يتعامل مع مروضيه واحداً واحداً ، كما أن عدد الشركات التي تدار بهذه الطريقة سوف يقل سنة بعد أخرى عما هو عليه الآن . وهناك اتجاه واضح نحو تطوير نوع من عمل الفريق في مستوى الإدارة العليا » . وعلى ذلك فإن مفهوم القائد باعتباره « فرداً يساعد المنظمة على الانجاز هو في الواقع أوسع كثيراً في مداه من مفهوم القائد باعتباره الشخص الذي يوجه السفينة بمفرده . . . وقد وجدنا في أغلب الشركات التي درسناها أن عمل الإدارة العليا لم يعد عمل شخص واحد » . وأخيراً تبين مرة أخرى أن التأثير الواسع الذي يمتاز به مدخل العلاقات الإنسانية في الإدارة بشكل أكثر واقعية واتساعاً مما كان يفترض عادة « أن القائد الإداري يعمل على أن تتكامل حاجات التنظيم مع متطلبات الأفراد للنمو والتطور الشخصي » . واستمر هؤلاء المؤلفون في القول بأن أعظم طاقة في الإدارة هي الطاقة الإنسانية وأعظم توسع في الموارد ينتظر أن يحدث في العشرينات القادمة هو الانطلاق الفعال ، للمواهب والمناشط الإنسانية بطرق تتصف

(٣) قدم برنارد رسالته في كتابه وظائف المنفذ (كمبريدج ماسشوستس ١٩٢٨) والتنظيم والإدارة (كمبريدج ماسشوستس ١٩٤٩) .

(٤) برنارد - وظائف المنفذ ص ١٧٢ - ١٧٣ عنوان هذا الفصل « نظرية السلطة » .

(٥) أوردواي تيد . فن الإدارة (نيويورك ١٩٥١) ص ١٢٦ - ١٢٧ .

بالاتخاذية واضفاء الرضا الشخصى كذلك (٦) . ويقول چون فيشر : « ان الصناعة هي الاستفادة المتزايدة من مشروع فرق البحث الصغيرة التي تتكون من بين عشرة وخمسة عشر فردا . يقومون بدراسة مشكلة معينة كفريق . ويجب أن يتوافر لهذه الفرق قادة متمرسون (٧) » .

وقد استندت نتائج بحث مدرسة هارفارد لادارة الأعمال الى دراسة حالات على مدى سنتين في اثنتي عشرة شركة ذات أحجام متفاوتة تقع في أجزاء مختلفة من البلاد . وهذه الدراسة مصدر قيم للمادة التوضيحية . ومن بين الحالات العديدة التي درستها حالة شملت عشرين من مديري المصانع ووكلاء المشتريات تصرفوا بطريقة خاصة نتيجة لفشل أحد مساعدي المدير للمشتريات الذي عين حديثا في المركز الرئيسي في فهم مضمون السلطة والعلاقات الانسانية (٨) . وكان مساعد المدير هذا جديدا على مديري المصانع ووكلاء المشتريات لم يروه من قبيل . وعندما قرر أن يجري فورا بعض التفخيرات الخطيرة في الاجراءات نصحه زملاؤه في المركز الرئيسي أن يناقش خطه مع الأفراد الذين يتأثرون بها ، وأن يتيح لهم الفرصة ليليدوا اقتراحهم قبل أن تصدر الأوامر الكتابية في صيغتها النهائية . ولكنه تجاهل النصيحة وأصدر بدلا من ذلك خطابا رسميا يتضمن هذا الأمر « على كل من مديري المشتريات في مصانع الشركة العديدة أن يخطرو مساعدي الرئيس المختص بالمشتريات منذ الآن عن جميع العقود التي يتفاوض في إبرامها اذا زادت قيمتها على عشرة آلاف دولار قبل تاريخ توقيعها بأسبوع على الأقل » .

وقد وصف ماثلا ذلك بأنه توقف عن العمل اذا لم يحتج وكلاء المشتريات على الأمر ، ولكنهم تجاهلوه بكل بساطة مؤيدين دون شك من مديري المصانع ؛ فقد اعتبروا أن مثل هذا القرار الفردي عن العلاقات الجديدة لا يتفق مطلقا مع احتياجات المصانع . وعلق مقروء هذه الحالة أنهم كانوا واثقين أن نائب المدير للمشتريات الجديد لن يستطيع النهوض بالعمل بمفرده ، وفوق ذلك أنه لم يكن يستطيع أن يتحمل الاستفتاء عن وكلاء المشتريات لأنه كان محتاجا الى معلوماتهم عن الشركة والى فهمهم لاعمالهم وتجاربهم في العمل المشترك . ولأنه جديد متحمس له قصد فردي ، فقد تجاهل ببساطة الحقيقة الانسانية من أن للأفراد شعورا ومعرفة ومجموعة

(٦) ليرنت ، أولرخ ، ويوز « العمل التنفلي » (بوسطن ١٩٥٢) صفحات ٢٠٢ ، ٢٠٨ ، ٢٠٩ ، ٢١١ ، ٢١٢ .

(٧) فيشر المرجع المذكور ص ١١٢ .

(٨) ليرنت ، أولرخ ، ويوز المرجع السابق ص ٩٥ - ٩٨ .

من العلاقات غير الرسمية في العمل تشكل لب التنظيم لا يستطيع أن يتعاملها حتى موظف كبير . وكان المتوقع من رئيس الشركة أن يستخدم وسيلة أفضل في تقديم القادم الجديد ويصر على أن يقوم بزيارة وحدات العمل ويشرح بنفسه خطته للأفراد الذين يتعاونون معه ، فالسلطة لا تحمل الاقتناع الا اذا تأيدت بموافقة الذين يستقبلونها في الطرف الآخر . وليس هناك من يستطيع ارغام المنظمة على أمر اذا أجمعت رأيها على مقاومته .

وقد تعرض أحد المؤلفين الحاليين لتجربة قريبة الشبه بهذه عندما تولى توجيه برنامج تنفيذي في واشنطن يستخدم ٦٥٠٠ فرد ، وميزانيته السنوية ٣٠ مليون دولار . ولما كان جهاز التنفيذ قديما ويتكون من أفراد مهنيين فقد وجد بين موظفيه احساسا قويا بالولاء الطائفي والروح المعنوية . فان قدامى الموظفين الدائمين الذين هم دعامة الجهاز قد التحقوا بالخدمة منذ صغرهم ونضجوا خلالها ، ومن ثم نشأت روابط قوية من الصداقة الشخصية بينهم وانتشر احساس قوى بالتفاني في الخدمة . وفي ظل هذه الظروف كانت الطائفة في مركز يسمح لها بانجاح أو افساد أي برنامج يقدمه أحد موظفي رسم السياسة . عندما يؤيد هؤلاء الاعضاء من الموظفين الدائمين سياسة جديدة ترتفع الروح المعنوية وكفاية الاداء الى درجة قل أن يوجد لها مثيل ، ولكن عندما يعارضونها يحدث نفس نوع التباطؤ الذي يقع في الصناعة تحت ظروف مشابهة .

ولكن ادراك هذه الأمور قد استنفد بعض الوقت ، فبمجرد أن قدم الرئيس الجديد لزملائه دعاء أكبر الموظفين وهو وكيله - ويعتبر منطقيا المتحدث باسم الفريق - الى الغداء . وقد سار الحديث عاما أثناء تناول البيرة حتى قال وكيله قولا أشبه بهذا : « اني أعلم أنك جديد وأني افترض أنك ككل فرد آخر سوف تظن أن هناك أشياء كثيرة يجب أن تتغير . فكبار الموظفين الجدد يظنون ذلك دائما ، ولكن ملاحظتي أن الذين يستطيعون الاحتفاظ بمقدار خمسة في المائة من التغيرات التي أحدثوها يعتبرون محظوظين . ولعلك تعلم أننا أيضا نريد أن ننهض بالادارة مادام ذلك في مصلحتها حقيقة . ولكن الأغلب أن الأمر لا يكون كذلك » . وقد كان من الواضح أنه يرى أن الموظفين الجدد مشغوفون بأحداث التغيير لرغبتهم في اظهار أنفسهم ينهضون بعمل ما ولو أنه لم يصرح بذلك .

وقد كانت هذه هي الإشارة لأقامة علاقات غير رسمية مع أعضاء التنظيم الذين يحسن التودد اليهم واكتسابهم . فهم عندما يندمجون مع رئيسهم فلن يكون هناك مستحيل ، ولكن عندما يعادونه فإنهم سوف يستغلون ظروفه

الشخصية كما يفعل الفرد في المعركة حتى يحموا المصلحة التي كرسوا لها حياتهم وسمعتهم . فإذا كان يريد صدور أحد التشريعات التي لا يرضى عنها موظفوه فالتوقع أن يكتشف أن الموظفين قد سبقوه الى الكونجرس وتحدثوا الى أعضاء اللجنة معارضين اقتراحه . نعم انهم موظفون مدنيون ولكنهم ليسوا عاجزين سياسيا . وفوق ذلك فانهم يعلمون أنهم عندما يتدخلون في امور السياسة المنتظرة على هذا النحو فلا ينتظر أن يخذلهم أى واحد من أعضاء الكونجرس ، لأن الروابط القدية بين أعضاء الكونجرس القدامى وقدامى الموظفين المدنيين أقوى كثيرا من التي تكون بين هؤلاء الأعضاء وكبار الموظفين الجدد . وذلك يؤدي الى أنه اذا لم يستطع الموظف الكبير الجديد أن يكسب انتظام الى جانبه ويجعل أعضاء يحسون أنه الى جانبهم فقد يكون له الكثير من السلطة القانونية ، ولكن نفوذه لا يكون المذكورا .

اكتساب القبول لأهداف التنظيم :

تقودنا هاتان الحالتان مباشرة الى المشكلة الرئيسية في القيادة ، وهي : كيف ينجح الإداري في أن تقبل أهداف برنامجه ؟ وبأى الوسائل يستطيع أن يقرى موظفيه بأن يقدموا على النهوض بما يجب أن ينهض به ؟ هناك بعض المؤسسات الكبرى ترغب في الانفاق بسخاء للحصول على اجابة لهذه الأسئلة أكثر مما تنفقه للحصول على أى من البيانات الأخرى المعتادة . وكيف نضمن الولاء ؟ كيف يدفع الموظفون لتقديم ولائهم للشركة على صالحهم الشخصي ؟ ان المذفين في الصناعة يحصلون قرانهم في الحكومة غالبا بسبب الولاء الشامل الذي يرتبط بالوظيفة والذي يبدو أنه يتولد تلقائيا في الخدمة العامة .

ويقول « تيد » : ان حلم كل ادارى هو التعبئة الكاملة لكل القدرات لتحقيق هدف يتقبل بالإجماع تحقيقا كاملا . ولكن ينذر أن يتحقق هذا الحلم طبعاً(٩) . فاهتمام غالبية الأفراد يتجه الى ناحيتين « بسلامتهم أو بذاتيتهم وبعلاقتهم الفعالة في محيطهم بأجمعه » فإذا استطاعوا أن يدمجوا صالحهم الشخصي مع اهتمامهم بعملهم وصلوا الى تركيب ممتاز . والواقع أن أغلب الناس يودون لو استطاعوا أن يكونوا هذا التركيب ؛ لأن الطبيعة الانسانية « ليست أبدا خلة ثابتة من مركبات متميزة منفصلة » . بل ان الأفراد يتصرفون دائما ككل متكامل في مواقف مكتملة . وقضالا عن

(٩) « تيد » المرجع المذكور الفصل الثالث « تقبل اهداف التنظيم » والفصل الرابع « الطبيعة الانسانية في التنفيذ » .

ذلك فالناس يحبون « أن يسهموا جميعا في مشروع له هدف اجتماعي بشرط أن يجدوا ما يستميلهم في الموقف » . والصعوبة هي في تكييف الموقف بحيث يستهوى كل من يهتمون به « (١٠) » .

ويخلص « تيد » باتباع هذا النهج في الاستدلال الى أنه قد يكون هناك في الحقيقة « ظروف وشروط يمكن أن تؤدي بأن يضحى الفرد بنفسه في سبيل الولاء للتنظيم » الذي يعمل له « (١١) » . والمسألة هي : هل المنفذون الحديثون مستهون بقواعد علم النفس والديناميكية الرسمية راغبون في دفع الثمن بأعادة تشكيل سياسة بناء الروح المعنوية ليكون هذا الولاء ممكنا . ويصل شستر برنارد الى ما يكاد يكون نفس النتيجة ، الا في أنه يصف هذا الاتجاه في التفاني بأنه « القربان المقدس » . و« ذلك فان أكثر الدوافع معنوية هو هذا الذي سميت حالة « القربان المقدس » . وهو يتصل بالمطابقة الاجتماعية ولكنه يختلف عنها اختلافا جوهريا . وان الاحساس بالارتياح الشخصي في العلاقات الاجتماعية وهو ما يسمى في بعض الأحيان : التماسك ، أو غريزة الرعي ، أو الضمان الاجتماعي ... انها الفرصة للزمالة والمساندة المتبادلة في الاتجاهات الشخصية » (١٢) .

ويحدد « تيد » ستة أهداف للتنظيم هي : الهدف القانوني ، والوظيفي ، والفني ، والربحي ، والشخصي ، والعام . والهدف القانوني هو اتباع أية قوانين تؤثر في المنشأة ، وهو أقل بروزا بدرجة كبيرة في قطاع الأعمال عنه في الحكومة حيث يستند الإداري الى صدور تشريع معين أو مجموعة تشريعات . ولكن بغض النظر عن القانون فسوف يهيب الموظفون أنفسهم الى برنامج تستهويهم أغراضه . والهدف الوظيفي هو تفهم الطريقة التي يجد بها عمل كل فرد مكانه في النمط الشامل للمشروع . والفنى هو الامتياز في الصناعة وهو ما سماه « چون هوبسون » امتياز المهارة اليدوية . وتحقيق الربح ليس دائما غاية في الإدارة العامة ، ولكن ما يقابله هو برنامج بعيد الأثر أو خدمة فعالة . والهدف الشخصي يعنى إتاحة الفرصة للتطوير الشخصي الذي يتوافق مع أهداف المنشأة . وأخيرا فان الهدف العام هو المساهمة في رفاهية الشعب ، أو على الأقل العمل بطريقة يوافق عليها الجمهور .

(١٠) المرجع السابق صفحات ٣٤ - ٣٣ - ٤٥ - ٤٦ .

(١١) المرجع السابق ص ٥٦ .

(١٢) برنارد « في وظائف المنفذ » ص ١٤٨ . في استخدامه لمصطلح « الضمان الاجتماعي » يشير بالطبع الى شعور الأمان ، وليس بنظام التأمين الذى ينطوى تحت هذا الاسم .

فهل تكون أهداف التنظيم بالضرورة سليمة نظرا لقبول الموظفين لها ؟
يجيب « تيد » على ذلك بالنفي المؤكد ؛ فإن التقبل لايعنى أكثر من توافر
أحد شروط الصلاحية علاوة على أن التقبل قد يكون سلبيا كما هو الشأن
عندما يصاحبه رفع الكتفين ازدراء ، أو على أنه أخف الضررين . ومن ناحية
أخرى فإنه عندما يكون انقبول ايجابيا فسوف تكون النتيجة اتجاهات حركية
بدلا من الاتجاهات السلبية مضافا الى ما يشعر به المشتركون في البرنامج
من تزايد الاحترام الذاتي . وعندما يتحقق هذان الشرطان يكون الإداري
قد خطا خطوة كبيرة نحو هدفه ، ولو أن تقبل الجمهور للبرنامج في آخر
الطاف هو الامتحان الأخير للسياسة .

ويستمر « تيد » في القول بأن من الحقائق الرئيسية في علم النفس أن
الشخص يقدم أفضل مجهوداته في ظل ظروف يكون قد أسهم في تحديدها
تحقق حاجته في التعبير عن نفسه وفي انمائها . ولهذا السبب فإن الإدارة
الديمقراطية التي يسهم فيها الجميع في ظل قيادة تنمو من القاعدة بدلا
من أن تفرض من أعلى تحتكر الامتياز على الإدارة التحكمية . ويهتم القائد
التنفيذي في كلا الحالتين بإنجاز العمل بسرعة واقتصاد والفرق هو في أن
الإدارة الديمقراطية تهتم كذلك بالكيفية التي تنجز بها الأعمال في المدى
الطويل مع ارضاء جميع المشاركين فيها .

تحليل الوظيفة :

هناك تسلسل منطقي معين في عمل المنفذ باعتباره قائدا . فإذا كانت
أهداف التنظيم هي رضا العاملين وتأكيد عمل الفريق ووضوح الخطوات
فلا بد أن نحلل أولا عمل كل فرد في المنشأة ثم تفوض السلطة ، وهذا يعنى
تقسيم العمل بطريقة منطقية . وأخيرا فمن الضروري إيجاد نظام للاتصالات
الفعالة حتى يمكن أن تتحرك الاشارات الى أعلى وإلى أسفل ، وخلفا وأماما ،
خلال التنظيم جميعه . وعندما تدفع هذه الخطوات الى نهايتها فإنها تصل
بنا الى موضوعات التنسيق والإشراف والرقابة التي سوف نناقشها في
فصول تالية .

ومن المفيد أن نكرر أن الإدارة في جزء منها عبارة عن التقسيم الدقيق
لأعمال الهيئة تبعاً للوظائف والتخصصات ، ثم تجميعها كلها ثانية بنفس
الغاية ليتكويّن كل متوازن ، وحدة تستند الى نمط منطقي . وكلما تزايد حجم
التنظيم ، عظمت الحاجة الى هذا النوع من التحليل والتكريب . وقد يبرز
« لورانس آيل » لأول مرة وهو مازال شابا عندما قدم طريقة تحليل الوظائف

في إحدى شركات البترول الكبرى ثم أصبح الآن أحد قادة حركة الإدارة في هذه البلاد . وكان الظن من قبل أنه بينما يمكن تحليل الوظائف الروتينية المنخفضة الأجر فإنه لا يمكن تحليل الوظائف الإدارية العليا . إلا أن «آبلي» خالف وجهة النظر هذه واعتنق الرأي بتحليل جميع الوظائف في تسلسلها من أعلى إلى أسفل قائلا إن الصعوبات التي تعترض عملية التحليل لا تنهض سببا في عدم القيام بالمحاولة .

وقد كان « آبلي » مقتنعا أن التحليل سوف يوضح الأهداف والوظائف ويجعل من الممكن أن يزداد تفهم المنفذ لعمله على نحو أفضل . كما أنه سيكشف عن التكرار والثغرات في الوظائف . وعلى ذلك يكون تصحيح هذه الأخطاء أسير على الإدارة العليا . وسيكشف كذلك عن نقاط الاحتكاك التي توجد في أي تنظيم . فتحليل الوظائف يشبه بعض الشيء التحليل النفسى من حيث أنه في كلتا الحالتين تجرى محاولة لتوضيح الأمور التي لم نفهم جيدا ؛ إذ يحل التكامل محل الاختلاط . وقد تردد كبار المنفذين في أول الأمر في تطبيق خطة آبلي وأحجموا عن أن يبينوا بدقة كيف ينفقون وقت العمل ومن الذى ينهض بعمل ما ولماذا ولكن بمجرد أن دخلوا نطاق التعاون العقلى أدركوا قيمة هذا النهج في فاعليتهم وكذلك في المساعدة على ترابط التنظيم جميعه (١٣) .

ويتصل تحليل الوظيفة بترتيب الوظائف ، ولكنه أشمل من هذه العملية ؛ إذ أنه يتكون من دراسة كل وظيفة دراسة دقيقة ، ثم مقابلة جميع أوصاف الوظائف لمعرفة الطريقة الواقعية لتدفق العمل . والصورة التي تنتج عن ذلك تكون أكثر دلالة من طريقة التنظيم البسيطة . وتحليل الوظيفة كاداة للقيادة التنفيذية عملية مستمرة ، وهى بهذا الوصف تكون من مسئولية الإدارة ولا ينبغي تفويضها إلى أى من خبراء التنظيم الخارجيين الذين قد يستعدون للاستشارة بين وقت وآخر مهما تكن مكائتهم .

بالإضافة إلى ذلك فإن أكثر استخدامات تحليل الوظيفة فاعلية يكون بالاشتراك مع أدوات الإدارة الأخرى . فتحليل الوظيفة عندما يرتبط بالتخطيط وتجديد الأهداف مثلا يكون وسيلة للتنظيم وإعادة التنظيم في

(١٣) تختار من بين مقالات آبلي الثلاث التالية بمسألة خاصة : « الممارسة التنفيذية في مجال الموارد الإنسانية » نشرة رقم ١٢ قسم العلاقات الصناعية بمعهد كاليفورنيا (أبريل ١٩٤٦) « عوامل في التطوير الجسدي للتنظيم » مجلة الأفراد المصيد ١٥ نوفمبر (١٩٢٨) « الجسدي في طرق التسويق » سلسلة الأفراد رقم ٢٤ اقتصاد الإدارة الأمريكى ١٩٣٦ .

أنه يميز وظائف منفصلة ويجعل من المستطاع إعادة تجميعها عندما يراد ذلك . وفى تفويض المسئولية والسلطة يشير تحليل الوظائف إلى المكان الذى يمكن نقلها إليه . وهو يبين فى إدارة شئون الأفراد ، من الذى يناسب الوظيفة ولماذا . وقد استخدم كذلك فى معاونة شركات الأعمال فى إعادة التنظيم على أساس منطقي وفى إزالة تعارض الشخصية . كما يبين أين تكون العلاقات الرسمية تحكمية داخل التنظيم وأين تكون منطقية .

ومع ذلك فهناك أمر واحد لا يستطيع تحليل الوظائف أن ينهض به هو إبراز المراكز الاجتماعية التى توجد داخل التنظيم الرسمى ، ولها على الأقل نفس أهمية العلاقات الرسمية . وقد أوضح هذا القصور تصويرياً « شستر برنارد » فيقول : (١٤) « تصور أن عدوا يلتقي غازا قاتلا على نيوجرسى له قدرة كبرى فى الاختيار فيقتصر على اقناء الإدارة العليا بأكملها فى مصنع « بل » تليغون فى نيوجرسى ، فيما عدا الرئيس الذى يصبح نواة لتنظيم جديد . فما طول الوقت الذى يستطيع أن يستمر فيه هذا الفريق الجديد يعمل ؟ » يجب برنارد بأن ذلك لا يزيد على اثنتى عشرة ساعة .

ولكن لماذا لا يستطيع الاستمرار ؟ الحقيقة أن كل موظف فى مجموعة شركات « بل » يعرف التنظيم الرسمى ومكانه فيه ، كما يتوافر له الخبرة الفنية المطلوبة . فما الذى ينقص إذن ؟ يقول برنارد : المنتظر ألا يكون الأفراد متادين العمل مما كفريق . ثم يستمر فى القول بأن معرفة أفراد التنظيم « تكاد تكون أهم من المعرفة بالتنظيم » أو « المعرفة باللغة » . وللمنتظر ألا يكون الفريق الجديد معتادا الظروف المحلية ، ويوجد أعضاؤه صعبة فى التفاهم فيما بينهم وفى أن يفهم عنهم عمالهم وتنقصهم صفات الفئة الاجتماعية التى تعمل دون احتكاك فى نطاق التنظيم الرسمى .

وهذا هو أحد الأسباب فى أن عمليات التنظيم العنيفة — التى تميل الحكومات إلى إجرائها — قد تنتج عنها خسارة فى عمل الفريق وفى الروح المعنوية لا تظهر فى أول الأمر ، كما لايسهل قياسها . فعندما تنقل الأجهزة الحكومية وتشبب الوظائف ، أو توضع فى مكان آخر ومعها أفرادها ، فإن الخسارة فيما يتعلق بالروح المعنوية والولاء والتفانى فى العمل قد تستمر لفترة طويلة . وقد تكون عملية إعادة التنظيم مطلوبة ، بل إنها كذلك فى الغالب . وعملية تحليل الوظائف لا غنى عنها بالنسبة لها . ولكن تحليل الوظائف لا يمكن أن يكشف أكثر من جزء مما يتطلب الأمر عمله . إذ تحكّم

(١٤) برنارد — التنظيم والإدارة — فى فصل عنوانه « تعليم المنظمين » ص ٢٠١ — ٢٠٢ .

النواحي الاجتماعية في الموقف ولم تستكشف حتى الآن على الأقل وسيلة مفيدة لوصفها .

تفويض السلطة :

بعد أن تحدد الأهداف والسياسات والخطط لبرنامج ما ، فإن الخطوة التالية هي تفويض المسؤولية والسلطة التي تصاحب هذا البرنامج وتحقيق التنسيق وتوفير القيادة التكتيكية والاستراتيجية . ويستطيع المنفذ في الموقف الأتمثل أن يفوض وظائف معينة إلى موظفيه الرئيسيين بدلا من أن يكون عليه أن يصدر الأوامر بنفسه في كل شأن . وهو يستطيع أن يضاعف نشاطه بتفويض جزء من سلطته إلى مرؤوسيه حتى يكون قادرا على أن يهتم بكل احتياجات منشأته ، وإذا حاول أن يقوم بكل هذه الأشياء بنفسه فلن يستطيع مطلقا أن ينجزها .

وهذا هو المقصود بمفهوم « الإدارة بالأهداف » وفي تباينه عن « الإدارة بالسلطة » . فالإدارة بالأهداف لها من الأهمية ما يكاد يجعلها تدعى فلسفة الإدارة . وعلى ذلك فبدلا من استخدام الأوامر والاعتماد على السلطة والإلزام والتسلسل الرئاسي والمفاهيم الرسمية الأخرى يحرص المدير على تحقيق الرغبة والاستجابات الممتازة من مرؤوسيه بأن يجعل الأهداف واضحة لهم وأن يضع أمامهم بوضوح المطلوب تحقيقه في كل جزء من البرنامج ثم يترك كل مرؤوس يعمل بطريقة الخاصة لتحقيق الأهداف التي يكون مسئولاً عنها .

ويعتمد نجاح الإدارة بالأهداف على عوامل عدة أساسية هي :

- ١ - وجوب تكامل جميع أجزاء البرنامج تحت التوجيه التنفيذي لشخص واحد يقوم بتفويض السلطة والمسئولية حسب الحاجة .
- ٢ - يجرى تفويض السلطة على أساس تحليل كامل للوظيفة ينظم تدفق العمل ويمكن المنفذ من معرفة الموضع الذي ينبغي أن توضع فيه السلطة والمسئولية والمقدار المناسب منها ويتضمن التفويض تقسيم المسئولية الكبيرة وتخصيص قدر مناسب من السلطة لكل جزء منها ، ثم يوكل كل هذا إلى موظف أو مجموعة من الموظفين في سلسلة الوظائف حتى يمكن أن ينهضوا بصورة مناسبة بما ألقى عليهم من عبء العمل . ويقصد بالسلطة الحرة في حدود مرسومة في اتخاذ قرارات مستمرة تؤثر في سير العمل في المنشأة .
- ٣ - يجب أن يتكافأ مقدار السلطة مع مقدار المسئولية التي ترتبط بها .

- ٤ - يجب أن يفهم الشخص المفوض إليه ما فوض إليه .

٥ - وأن يتمتع حرية كافية واستقلالاً في العمل يتيح له إثبات مدى قدرته على الأداء .

٦ - لا بد من أن نتوقع أحياناً أخطاء في الحكم على الأشياء إذا توسعنا في استخدام التفويض كما ينبغي . وهذا جزء من الثمن الذي يجب أن نتحملة إذا أردنا أن نطلق الطاقات التي ينتظر أن تتبدد بشيء ذلك . وانه لثمن ضئيل إذا قورن بمساوى احتكار السلطة وتحميل وقت وجهد كبار المنفذين ما لاطاقة لهم به .

٧ - يجب على المنفذ الذي يفوض من سلطاته أن يجرى مراجعة دورية على نشاط مرسوميه ليتأكد من أن العمل يسير قسماً ، ومن أن الخطط المحدودة تسير مع الخطط الأكبر .

٨ - لا يمكن الاعتماد على التنظيم والمصادقة في المحافظة على التوازن بين جميع القوى والعلاقات في نطاق جهاز ما والعامل الفعال في ذلك هو ذكاء القيادة الموحدة .

ويقول « دروكر » انه يوجد دائماً في أي منشأة ثلاث وظائف للإدارة العليا : إدارة العمل ككل مكتمل وإدارة المديرين « المنفذين المرسومين » وإدارة العمال والعمل المطلوب انجازه . ثم يلاحظ « دروكر » أن ما يفضل غالباً أن المنفذ في الحقيقة لا يستطيع مطلقاً أن يقسم عمله على هذا النحو ، وليس ذلك لأن القرار الذي يصدر عن مجال واحد يؤثر في المجالين الآخرين فحسب ، بل فوق ذلك فان أغلب القرارات ذات الأهمية المباشرة تؤثر كذلك في المصالح البعيدة للتنظيم (١٥) . ويحتمل أن يكون لأي قرار تتخذه الإدارة اليوم تأثير يستمر طويلاً . والواقع أن عشر سنوات في هذا تتحول إلى فترة قصيرة . وفوق ذلك ينبغي أن نتذكر عند اتخاذ مثل هذه القرارات أن الأفراد هم الذين يخلقون ويحافظون على التشكيل الإداري ، وأن هذا التشكيل ليس نتيجة « قوى » لا تتبدل . فالمدير هو شخص - حسب ما يبدل عليه الاسم - يشكل المستقبل بدلاً من أن يجرفه تياره . ومادام الأفراد معرضين للخطأ ، فان قراراتهم ليست صحيحة دائماً ، ومادام التأثير طويل المدى فقد يكون الخطأ خطيراً . وسوف تكتشف القيادة الرشيدة بعض هذه الأخطاء قبل وقوعها كما تستطيع أن تعادل الكثير منها .

والنقطة الثانية التي تؤخذ في الاعتبار هي أن الإدارة بالأهداف تتضمن وضوح الفهم في ثلاثة مستويات : المنشأة جميعها والقسم والعمل الذي يكلف

(١٥) « بيتر دروكر » في كتاب « مفارقة الإدارة » - (تيزيرون ١٩٥٤) ص ١٦ .

به كل فرد • ويتضمن هذا التقسيم الثلاثي للعمل - كما يتضح فيما بعد عندما نناقش الاشراف - تحليلًا تنظيميًا دقيقًا وترتيبًا للوظائف وتخطيط العمل وتوقيته • ولكنه يتضمن أيضًا التحقق من أن التخطيط والتنفيذ ليسا عمليتين منفصلتين بل انهما جزءان من نفس العملية ولا يمكن الاجادة في القيام بأى منهما دون الآخر •

الى أى مدى ينبغي أن تفوض السلطة ؟ الجواب هو أن اتخاذ القرار والتنفيذ يجب أن ينقلا الى أدنى مستوى ممكن من مستويات التنفيذ حتى يتمكن الأفراد من أن يعملوا واثقين ، وهم فى أقرب مكان من المشكلة التى يعالجونها • وينبغى أن تنظم الوظائف من القاعدة الى أعلى وليس من القمة الى أسفل لأن خدمة الجمهور تقدم من المستويات الأدنى فى العمل ومنها ترتفع شهرة التنظيم أو تنهار • ويمكن النظر الى عمل كبار المشرفين - رغم أهميته - على أنه مستمد من المستويات الأدنى : ورئاسة التنظيم وجدت لتخدم الذين يقفون أمام الجمهور • ولما كان الأمر كذلك فإن من القواعد الأولية فى الإدارة أنه ينبغى أن يمنح الإداريون فى المستويات الأدنى كل ما يستطيعون تحمله من مسئولية وسلطة • وعندما تفوض السلطة على هذا النحو فسوف لا يرفع الإدارى الى السلطات الأعلى الا ما لا يستطيع أن يتصرف فيه بنفسه • والمتنظر أن تكون القاعدة السليمة هنا هى أن « كل السلطة التى لا يحتفظ بها صراحة للإدارة العليا تعتبر ممنوحة لمستوى الإدارة الأدنى » •

ويمكن اقتراح قاعدتين اضافيتين تحكمان التفويض ؛ الأولى أنه يمكن تصنيف القرارات تبعاً للنوع والسمة • ويميز « دوركر » بين أربعة أنواع منها : القرارات التى تستند الى طول الوقت فى ارتباط المنشأة بها ، والقرارات التى تؤثر فى العلاقات الداخلية للمنشأة والقرارات ذات الطبيعة النوعية التى تعالج مسائل سياسية أو اقتصادية أو أدبية بسيطة أو مركبة مثلاً والقرارات المتكررة أو النادرة أو المفردة • والقاعدة أن رفع القرارات الى أعلى ينبغى أن يتوقف على مدى كونها ذات مدى بعيد أو ذات علاقات متعددة أو نوعية أو معقدة •

والقاعدة الثانية فى التفويض هى أنه مع دفع السلطة الى أسفل يجب على الإدارة العليا أن تمسك نوعاً من التقييد بحيث تتأكد من أن صالح البرنامج لم يتأثر من جراء السياسات المتعارضة • فبينما توجد قاعدة تقول بأنه ينبغى أن تتخذ القرارات دائماً فى أدنى المستويات وأقرب ما يمكن الى موضع التنفيذ تنص قاعدة أخرى على أنه ينبغى أن تتخذ القرارات فى مستوى

تؤكد به الإدارة العليا أن جميع المناشط والأهداف التي تتأثر بهذه القرارات قد أخذت في الاعتبار تماما . فالقاعدة الأولى تحدد نظريا المستوى الأدنى الذي ينبغي أن تتخذ فيه القرارات ، والثانية تتحكم في تحديد أدنى مستوى يتخذ فيه القرار مع ضمان سلامة البرنامج . فإذا وصلنا إلى حدود السلامة فإنه يجب على الإدارة العليا أن تتخذ القرار بنفسها واما أن تشرك فيه آخرين ممن يهتمون بنتيجته (١٦) .

والجوانب الخمسة في اتخاذ القرار هي تحديد المشكلة وتحليلها ، وتعرف الحلول البديلة ، وتقرير أفضل الحلول ، ثم إصدار القرار بناء على ذلك (١٧) . وهناك نقطة تفصل غالبا ، وهي أنه بينما أغلب عمليات اتخاذ القرار هي أساسا عملية حل مشكلة أو طرح الأسئلة الصحيحة إلا أن قرارات هامة تتناول الاستراتيجية . وقرارات هذا النوع هي الجديرة بالاهتمام وليس القرارات التكتيكية التي لا تعدو أن تكون مسألة روتينية . وتتناول القرارات عن الاستراتيجية مسائل مثل كيف تحقق الأهداف وتحفظ بالاصدقاء وتحيا وتنمو . وفوق ذلك فإن اتخاذ القرارات وظيفة يجب أن تمارس بصفة مستمرة مستندة في أغلب الأحوال إلى شواهد متناقضة وغير كاملة . ويقول أحد الخبراء الانجليز مايلي : « يحتاج اتخاذ القرارات إلى الشجاعة في كل الحالات واتخاذ القرارات السليمة يتطلب الإلهام » ثم يذكر أنه لمن المعتاد أن يقال : « إن أكثر الأمور أهمية هو أن تتخذ القرارات بسرعة ولكن أهم من ذلك اليوم أن تكون قادرا على تغيير قرار خاطئ بسرعة وهو أمر أكثر صعوبة » (١٨) . واحتمال اتخاذ قرارات خاطئة أكبر الآن عنه في الماضي لأن المحيط الذي يتخذ فيه القرارات أكثر تعقيدا . وكلما كان القرار أكثر اتصالا بالاستراتيجية كان ينبغي اتخاذه في مستوى أعلى من التسلسل الإداري ، وهذا أحد الأسباب في أن كبار المنفذين ذوي الخبرة يفضون السلطة إلى أدنى مستوى يأمنون فيه على اتخاذ قرارات سليمة . وهذا يتيح لهم وقتا أكبر للتطلع إلى الأمام ، وإعادة النظر في الأهداف . ومراجعة التقدم ، وتخطيط الاستراتيجية في المساحة الصغيرة التي تبلغ ٥ في المائة في التنظيم والتي يتوقف عليها بقاؤه . ويوصف المنفذ الناجح غالبا بأنه الشخص الذي يعرف كيف يجعل

(١٦) المرجع السابق ص ١٦٦ .

(١٧) المرجع السابق ص ٢٥٢ .

(١٨) بوسووث موك « كيف تخلق قائدا في الصناعة » المستمع « لندن »

يناير ١٩٥٧ ص ٥٧ .

الآخرين يعملون له . ولكن التفويض ليس عملا سهلا . فالكثير من المنظمات الكبيرة تتمتع لأن هناك من الذين يحتلون المراكز العليا من لا يستطيعون أن يتعلموا التفويض ويكادون يعانون من انقباض مادي ضد أى اقتراح بأن يتخففوا من جزء من عملهم فيأخذوا تبعاً لذلك في القيام بأنفسهم بكل شئ . وبذلك يوجدون عبثاً ثقيلاً وعنق زجاجة في المستوى الأعلى وخيبة في كل مكان في التنظيم .

وتوجد أمثلة توضيحية كثيرة في كل من القطاع الحكومي وقطاع الأعمال عن الطرق السليمة والسيئة في تفويض السلطة . ونقدم حالة واقعية على سبيل المثال عن رجل أدى عملاً ممتازاً في الإدارة عن طريق التفويض وما نتج عنه من عمل الفريق . فقد تعلم من التجربة أن يفوض شأنه شأن كثير من الإداريين ، ووجد أن ذلك أدى إلى نتائج حسنة ، ولذلك جعل التفويض وتنشئة مروسية حجر الزاوية في فلسفته التنفيذية . واتخذ قاعدة بأن يدفع باتخاذ القرار إلى أدنى مستوى في التنظيم يمكن اتخاذه فيه حتى يبعث في الذين يعملون معه وتحت رياسته سعة الحيلة والمبادأة والمزمنة الصادقة والثقة . وعندما تحدث الضغوط من أعلى ، كما تقع دائماً ، فإنه لا يعرض زملائه للانفعال وعدم الاتزان ، بل ينتظر حتى يهدأ هو نفسه ، ثم يقوم المشكلة بصورة مبسطة . وهو يتوقع ، بل يجد فعلاً ، المساعدة الموالية . ثم وجد بمرور الوقت أن مروسية لم يعودوا يسألون أسئلة كثيرة كما كانت حالهم من قبل ، لأنهم أخذوا يعتمدون على أنفسهم في العمل ، كما أصبحت الأسئلة التي يتقدمون بها أكثر اتصالاً بأمور السياسة والتوجيه . وقد اكتسب هذا الرجل ، بالإضافة إلى تنفيذه لبرنامج هام ، السرور الذاتي الناتج من رؤيته مروسية وهم يرتفعون عن طريق اضطلاعهم بالمسؤولية وما ينبع عنها من احساس بالرضا الذي يستمعه أغلب الأفراد منها (١٩) . وقد اعتبرت المركزية والفشل في التفويض في مثال آخر أحد أسباب النقد الموجه إلى وزارة البريد ، ونذكر من الأمثلة المتطرفة أنه سقط غصن شجرة ضخمة وأحلت فرجة كبيرة في سقف مكتب بريد محلي ، وأدى ذلك إلى تراكم الجليد إلى ارتفاع قدمين أمام شبك بيع الطوابع . ولم يكن من المستطاع اصلاح السقف فوراً ؛ لأن رئيس مكتب البريد المحلي لا يملك سلطة اتفاق مبلغ يزيد على عشرة دولارات دون اعتماد سابق من واشنطن .

(١٩) ليرت أولرغ ٤ يوز . المرجع السابق ص ٩٣ - ١٠٠ . ومع أن هذا الشرح لا يستغنى سوى سبع صفحات ، إلا أنه يحوى الكثير من النظر العميق إلى العملية الإدارية .

وأكتفى رئيس مكتب البريد بالكتابة الى واشنطنون يطلب التصريح بصرف مبلغ ١٥٠ دولار لاصلاح السقف - نظرا لانه سبق لديوان المحاسبة العامة أن رفض اعتماد صرف مبلغ فيه تجاوز ضئيل مثل ٥ سنتات - وأخذ ينتظر الاجابة ، فى حين تزايد الأضرار بمكتب البريد مع تأخر الرد (٢٠) .

دور الاتصال فى القيادة :

الاتصال عامل يسود حياة المؤسسات الكبيرة المعقدة . واحدى الوظائف الرئيسية فى القيادة هى اعطاء وتلقى الاشارات التى تسير الى أعلى وإلى أسفل البناء التنظيمى ، وإلى الخلف والأمام خلاله . فالاشارات التى تسير الى أسفل الدائرة يصطلح على تسميتها بالتعليمات التى ترتفع الى أعلى تسمى نصيحة . ولكن هذا الوصف الرسمى ليس كل ما فى الموضوع ؛ فهناك أنظمة غير رسمية للاتصال - أوضاعها الاشاعة - التى قد تكون أكثر فائدة من التعليمات الرسمية والنصيحة فيما يتعلق بالروابط بين المنفذ وموظفيه ومرؤسيه . وما تنقله الاشاعة قد يكون صحيحا أو مزيفا ، ولكن هذا النظام يكاد يمس كل فرد فى التنظيم . وقد طورت طرق يمكن بواسطتها أن تستخدم الادارة الاشاعة لاختيار رد الفعل الذى تحدته سياسة مقترحة على الموظفين وكنوع من النبض يمكن عن طريقه قياس الروح المعنوية لدى الموظفين بصفة عامة (٢٠) .

وبالإضافة الى ذلك فقد اتضح أن السلطة تنبعث من عمليات معينة أكثر مما تنبعث من المركز فى التدرج الوظيفى بما فى ذلك الوظيفة العليا . وعلى ذلك فإن سلطة القائد الإدارى ، تعتمد كثيرا على درجة نشاطه الوظيفى فى التنظيم ، وهو لا يستطيع أن يكون نشطا دون نظام فعال للاتصال . ومثل هذا الاتصال هو الرابطة التى لاغنى عنها بينه وبين مختلف مراكز السلطة المفوضة فى المستوى المتوسط للمنشأة حيث تتركز أغلب الواجبات الإدارية . وهو كذلك حلقة لاغنى عنها بين الإدارة والعمال . وفى تلميل « نيل ماك الروى » عندما كان رئيسا بشركة بروكتور ، جاميل للسبب فى عدم قيام متاعب عمالية فى شركته ذكر أن « الفضل الأكبر فى ذلك يرجع الى

(٢٠-) لستر ووكر « ومكلا يميدون بنه وزارة البريد » مجلة هابرر عدد ٦ يونية (١٩٥١) ص ٣٧ - ٤٥ ومن حسن الحظ أنه قد نطلب على بعض المصنوعات الناشئة عن المثالة فى المركزية فى وزارة البريد بمعد تقرير لجنة هوفر الأولى . انظر الفصل اثنى عشر .

(٢١) فرانك م. كليو « الاستفادة من الاشاعة » مجلة نيويورك تايمس عدد ٢١ أكتوبر

طريقة الشركة في العمل مع موظفيها ، وبعبارة أخرى الى اتصالاتها . فنحن نحاول في شركتنا ألا ننظر الى الاتصالات على أنها وسيلة للتدريب فحسب . . . بل باعتبارها الطريقة التي تعمل بها مع موظفيها . ثم استمر يقول : « وبعد أن تقبل وجهة النظر هذه باختلاص يصبح الاتصال أمراً طبيعياً معتاداً خلال التنظيم جميعه . وهذا هو المثل الأعلى في الاتصالات الذي نجاهد باستمرار لتحقيقه » (٢٢) .

وبالإضافة الى ذلك فإن النظام الدقيق للاتصالات هو أساس التنسيق في داخل التنظيم ويساعد أيضاً على معادلة الآثار الضارة للبيروقراطية بأن تلطف بعض الشيء العلاقات غير الشخصية التي تتميز بها المنشأة الكبيرة وتؤثر الاتصالات الى مدى بعيد في المحافظة على انسانية الفرد في اطار الوضع الرسمي . وأخيراً فإن نظام الاتصالات عامل في تحديد نطاق اشراف الادارى . ونطاق الاشراف - كما لاحظنا في فصل سابق - هو عدد الوحدات أو المرؤوسين التي يستطيع ادارى أن يديرها بشخصه قبل أن يتدخل قانون تناقص العائد ، ويستنفد التوجيه جزءاً كبيراً من وقته بسبب الاضرار بالمسئوليات الأخرى . فأين يبرز هذا الموقف ؟ ان ذلك يتوقف جزئياً على القدرات الفردية وطبيعة العمل ويجب أن يحدد في كل حالة على انفراد ، ومع ذلك فإن أى نظام دقيق للاتصالات سوف يساعد على التوسع في نطاق الاشراف أكثر من أى نظام سبى .

لقد كان المؤلفون في الإدارة العامة متخلفون في تفهم أهمية الاتصالات ولم يأخذوا في تقدير قيمتها الا أخيراً ، وكانت أفكار رجال الأعمال وعلماء السياسة أكثر تقدماً (٢٣) . وعلى ذلك فإن شستر برنارد قد طور نظرية إدارية هامة تتركز على مفهوم الاتصال ولعل سبب ذلك أنه عمل في صناعة الاتصالات أغلب حياته . ورغم ذلك فإنه في مجالته لمشكلات التنظيم الرسمي والعلاقات الانسانية يتفق معهم ومع غيرهم من الذين يعتبرون مفهوم

(٢٢) « نيل ماك الروى » الاتصالات : طريقة للعمل مع الافراد في داخل شركة مجلة ميتشجان للأعمال ، المجلد الخامس (مايو ١٩٥٢) ص ١٨ - ١٩ .
(٢٣) هيربرت سيمون وآخرون « الادارة العلمية » (نيويورك ١٩٥٠) « الفصل العاشر » تحقيق عمل الفريق : عملية الاتصال « وقائمة المراجع في ص ٧٢ - ٧٤ ، راجع أيضاً جرن كورسور دور الاتصال في عملية الادارة مجلة الادارة العلمية المجلد الرابع (شتاء ١٩٤٤) ص ٧ - ١٥ ولنفس المؤلف « الطقات الضميمة في سلسلة الامر » مجلة الراى العام الربع سنوية عدد ٩ - (خريف ١٩٤٥) ص ٢٤٦ - ٢٤٩ . راجع أيضاً مارشال ديموند المنفذ وهو يعمل (نيويورك ١٩٤٥) . فصل ١٢ .

الاتصال أساسيا في دراساتهم للسلوك السياسي والرأى العام والدعاية (٢٤) .
ويصر برنارد على أن الاتصالات تحدد أكثر من أى شئ آخر مقدار السلطة
التي يجب أن يمارسها القائد . وعلى ذلك فإنه بسبب هذه السلطة ، ان لم
يكن لسبب آخر ، لابد أن يكون الاتصال فعالا ويقترح عدة قواعد لتحقيق
هذا الهدف : أن تكون قنوات الاتصال معروفة بدقة ، كما يجب أن توجد
قناة رسمية للاتصال لكل عضو فى التنظيم تكون قصيرة ومباشرة ما أمكن
كما ينبغي أن تحترم خطوط الاتصال بصفة عامة (بأن يسير الاجراء عن
طريق القنوات) وهؤلاء الذين يعملون كمراكز للاتصال (الموظفون
والمشرون) لابد أن يكونوا على دراية ، وينبغي ألا تقطع خطوط الاتصال
فى أثناء تشغيل ناحية متميزة من العمل . وأخيرا فلا بد أن يعتمد كل
اتصال .

وتبنى هذه القواعد على افتراض وجود نوعين من السلطة لكل منهما
نفس التأثير فى الإدارة : سلطة التسلسل الرئاسى وسلطة الخبرة أو القيادة .
ويقول برنارد : « انه عندما تنضم سلطة القيادة مع سلطة الوظيفة فان
الأفراد الذين تتوافر لهم علاقة راسخة بتنظيم ما سوف يعملون بصفة عامة
« بوجود » السلطة ويتقبلون الأوامر بعيدا عن منطقة عدم الاهتمام . وقد
تجعل الثقة المتولدة الاستجابة افرأء فى حد ذاتها » (٢٥) . ويتوافر فى هذا
التركيب التوفيق بين نمط القيادة العسكرية الذى يركز على الوظيفة
والتشكيل ونوع القيادة الأكثر ديموقراطية الذى تطور بصورة بارزة فى
مؤلفات أوردواى تيد .

ونقطة أخيرة فى موضوع الاتصال هى أهمية اللغة ؛ فالقيادة تصبح
ممكنة عندما يستطيع المرءوسون أن يقولوا عن قائدهم انه « يتكلم لفتنا »
ولا ينتظر أن تكون ذات أثر عندما يكون العكس هو الصحيح . فلا بد أن
توجد اللغة المشتركة بغض النظر عن سبب الاتصال أو نوع المجموعة التى
يتم معها وبصرف النظر عما اذا كان الاتجاه الى أعلى أو الى أسفل فى التنظيم .
وقد أدرك أغلب القادة ذلك دائما فليس فى الأمر جديد بالنسبة لهم فيما عدا
التعديلات الدقيقة فى النظرية بالإضافة الى أن تأثير القيادة يسير فى اتجاهين .
ويقول ألكسندر ليتون : « ان الاتصال من الموظفين الى الإدارة لا يقل أهمية

(٢٤) راجع داليد ب . فرومان - العملية الحكومية (نيويورك ١٩٥١) .

(٢٥) برنارد . وظائف المند ص ١٧٤ .

عن سريان الاتصال في الاتجاه العكسي ، ولو أنه يفضل في أغلب الأحيان (٢٦) .
والصعوبة الناشئة عن اللغة أكثر ذيوغا مما يدرك كثير من الإداريين .
وهناك عوائق كثيرة للاتصال الفعال . وقد تبين من قبل أن التنظيم
الرسمي الذي لا يأخذ في اعتباره العلاقات الاجتماعية أحد هذه العوائق .
والمكانة التي تسبب الرهبة عائق آخر ، فالاتصال لايجرى الا في سياق وفي
جو طليق ، وأخيرا فلابد للإداريين لكي يقودوا أن يدركوا المعاني ؛ لأن هذه
هي الأشياء التي تجعل اللغة لغة مشتركة (٢٧) .

وظائف ومهارات القيادة الإدارية :

تأكد في هذا الفصل أن القيادة ليست ببساطة ما يصدر عن المكتب
الأممي ، بل ان القيادة هي المجهود الروحي الفعال لكل عضو في التنظيم
تبعاً لمدى سلطته ومسؤوليته ، وهي تمتد رأساً الى أسفل الى مستوى التنفيذ .
والقيادة « شيء أكثر من الشخصية وطرق القادة الأفراد » . بل ان « أنماطها
تشمل نظام القيادة المتسلسل جميعه من أعلى الى أسفل مع جميع الفروع
الجانبية وهي تضم القيادة في العمل وفي التريض والعقيدة والجماعات غير
الرسمية وكذلك الحكومة المحلية والقومية كما تشمل أيضا الافصال
والاتجاهات التي ينتظر أن تتوافر للقائد وأنواع الاتصال في كلا الجانبين،
بين القادة والاتباع » (٢٨) .

وقد يكون الإطار الإداري الذي تظهر القيادة في داخله بسيطاً في هيئة
صغيرة ، ولكنه يتمدد بسرعة مع كل زيادة في حجم المنشأة . ومن المعتاد في
إدارة الأعمال أن تميز بين الإدارة العليا والمتوسطة وإدارة المصنع كثلاثة
مستويات منفصلة للقيادة الإدارية والتنسيق . أما في الحكومة فالتكريب
يختلف بعض الشيء ؛ فالمستويات هي مستوى رئيس الجمهورية ، والوزارة ،
والمصلحة ، والقسم . وبصرف النظر عن مستوى الرئيس التنفيذي الأعلى
في الحكومة فإن مستوى الوزارة هو ما يقابل الإدارة العليا في الصناعة .
والمصلحة هي ما يقابل الإدارة الوسطى ، والقسم هو ما يقابل المصنع مع
التعادل الافتراضي في مرتبة رئيس القسم ورئيس العمال في الورشة . ولكن
هذا التقسيم الثلاثي يقبل تقسيمات فرعية أخرى لأن القيادة تظهر أيضاً في
كل مكتب وفي كل فرع ووحدة صغيرة في كل المستويات المتسلسلة . وهناك

(٢٦) الكسندر ليتون - قيادة الأفراد (بيرنستون ١٩٤٥) ص ٣٦٥ .

(٢٧) للاطلاع على تطبيق من الاتصال في تشكيل رسمي راجع الكس باقلاص « كيف

تحدث الى الرئيس » مجلة هاربر (يولية ١٩٥٥) ص ٢١ - ٢٢ .

(٢٨) ليتون المرجع السابق ص ٢٢٥ .

فرق كذلك بين المكتب الرئيسى فى الرئاسة ومكاتب الميدان ، وعندما تكبر الهيئات الحكومية أو المشروعات الخاصة ينتقل أغلب موظفيها إلى الميدان .
وتصل نسبة العاملين فى الميدان فى الحكومة الاتحادية إلى ٩٠ فى المائة فى المجموع . والمؤسسات تتضاعف كما هو الشأن فى الخلايا الحية ، ومع كل زيادة فى الحجم والتعقيد ، ينتظر أن تظهر مستويات إضافية للتنسيق واتقادة .

فهل هناك واجبات وسمات مشتركة بين مختلف مستويات القادة ؟
ليس هناك اجابة سهلة عن هذا التساؤل لأن القيادة التنفيذية تعتبر فنا شخصيا لدرجة أنه يصعب وضع مواصفات متفق عليها عن متطلباتها أو سماتها المميزة ، ورغم ذلك فقد ظهرت بعض الأوصاف الموثوق فيها وتساعد مقارنتها على بلورة فهمنا لدور المنفذ .

وتنشأ متطلبات القيادة التنفيذية من الموقف الذى يجد المنفذ نفسه فيه ، وليس هناك موقفان متشابهان ، وبصفة عامة فانه كلما ارتفعت وظيفة الفرد فى التسلسل الرئاسى قل اهتمامه بالتفاصيل ، وكلما زاد من اتقويض زاد اهتمامه بالسياسات والمجموعات والعلاقات العامة . والعكس صحيح أيضا فانه كلما انخفض مستوى وظيفة الادارى فى التسلسل الرئاسى اتعمل عمله بالتفاصيل ، وتناول مواقف محددة ومشكلات تتعلق بالتنفيذ المباشر .

ورغم ذلك فهناك بعض العوامل والاعتبارات تشترك فيها جميع مستويات القيادة والكثير من الفروق لاتعدو أن تكون فى درجة الاهتمام التى تحظى بها نفس عناصر السياسة وطريقة العمل والعلاقات الانسانية والمهارات الفنية والعلاقات العامة . كما أن بعض عوامل الشخصية وصفاتها فى أعلى مستويات القيادة تعتبر عموميات . ومن ثم فقد أظهرت دراسة هامة عن ٣٣ من كبار القادة التنفيذيين فى قطاع الأعمال أنهم باعتبارهم جماعة ظهرت عليهم صفات القيادة المستقبلية أثناء سنى تكوينهم ؛ فقد كانوا رؤساء للفرق الدراسية وضباط اخاء وناشرى صحف مدرسية وأمثال ذلك فى المدرسة وفى الكلية ، كما كانوا فى نفس الوقت طلبة ناجحين ذكأؤهم أعلى من المتوسط . واليوم يمارس هؤلاء القوم النشاط الخارجى فى المجالات الرياضية والاجتماعية والأدبية ، وهم يحبون الناس ويحسنون معاملتهم ، كما أنهم يحبون عملهم (٢٩) .

(٢٩) ديوربت م . والد ، د . ا . دوى « المنفذ الأملى - منظر جاتينى دقيق » مجلة هارنارد للأعمال (يولية ١٩٥٤) ص ٥٤ - ٥٥ .

ومن المؤكد أن هذه الصفات لا تتوفر في جميع المنفذين الناجحين كما لا يدرك كل منهم إدراكا كاملا لأسبقيتهم في عملهم (٣٠) ؛ إذ غالبا ما يشغل أغلب وقت كبار المنفذين في قطاع الأعمال ؛ أولا بالاحتفاظ بحيوية المنشأة ، والتصدي للمناقشة وتحقيق الربح ، وثانيا في ربط العمل بالبيئة وهذه هي العلاقات العامة ، وبذلك فإن أغلب رجال الأعمال لا يجدون الا وقتا ضئيلا للجال ثالث وهو العلاقات الانسانية والتخطيط (٣١) . وفي كثير من الحالات يكون من الأفضل بالنسبة للمنشأة اذا عكست الأولويات لأن كبار القادة في قطاع الأعمال يضيعون وقتهم عندما يخصصون جزءا كبيرا منه للعمليات التفصيلية . لأن هذه الأعمال يمكن أن يعنى بها عن طريق الاهتمام بالتفويض وعمل الفريق ، وبذلك يتفرغ الإداري لنوع العمل الذي يتحمل المسؤولية الأساسية عنه .

وإذا نظرنا الى الموضوع من وجهة نظر الميزانية في الحكومة الاتحادية نجد أن « دونالد ستون » يقول أن المنفذ الناجح في الحكومة يعمل في مستواه الصحيح (ويقصد بذلك أنه لا يحاول أن يقوم بكل شيء بنفسه) ، ويستند الى عمل الفريق والتفويض ويهتم بالأفراد والعلاقات العامة ويركز على السياسة ويبدل جهده في المحافظة على وقته ويستفيد كثيرا من مساعدة الموظفين الاستشاريين (٣٢) ويؤكد بول أبليي استنادا الى خلفيته في الإدارة المحلية في وزارة الزراعة الاتحادية الاتجاه السياسي كاحدى صفات القيادة ، ويقلل من أثر الوزير في الشؤون الداخلية في الوزارة . ويؤكد الحاجة الى تشكيل دائم أدنى من مستوى الوزير ومساعدى الوزير كأساس لإدارة الوزارة وكذلك الحاجة الى العلاقات السليمة بين الوحدات الخطية والاستشارية (٣٣) .

وقد حدد أحد مؤلفي هذا الكتاب أيضا نتيجة لخبرته كرئيس لحدى المصالح الحكومية في واشنطن الوظائف الثلاث الرئيسية للقيادة بأنها في رأيه : المحافظة على المنشأة تسير على أساس عادل وحل المشكلات في

(٣٠) راجع على سبيل المثال مقالا من تأليف ف . ج . ووليسبرجر بعنوان « دائرة ومهارة الإداري » مجلة ميشيغان الأعمال العدد السادس (نوفمبر ١٩٥٤) ص ١ - ٩ ويقرر فيها عن بعض الارتباكات التي يجدها بين المنفذين في قطاع الأعمال .

(٣١) هذه النتيجة تأييد في كتاب ليرنت ، أولرخ ، ويوز المرجع السابق ص ٨ - ٩ .

(٣٢) دونالد ستون « ملاحظات عن المنفذ في الحكومة » عرضت في ندوة : آفاق جديدة على الإدارة العامة (جامعة اليناثا ١٩٤٥) ص ٤٤ - ٨٧ .

(٣٣) بول أبليي « التنظيم حول رئيس إدارة اتحادية كبيرة » مجلة الإدارة العامة العدد السادس (سبف ١٩٤٦) ص ٢٠٥ - ٢١٢ .

مستواه عندما تنشأ وتفويض كل ما يمكن تفويضه إلى مرؤسيه • وتوجيه وقته وجهده العصبى عندما يشق البرنامج طريقه بنجاح إلى آفاق جديدة وإلى تحسين طرق العمل الحانية • وسنات المنفذ التي لاغنى عنها فى هذا المجال هى النشاط الجسمى والمقدرة فى الاستراتيجية والحافز والحاسة السياسية والشعور بالأطمئنان (٢٤) ، والمقدرة على تقييم الأفراد والعدالة وصواب الحكم (٣٥) • وهذا تحليل يبدو أنه يتأيد بالدراسة التي أجراها مؤلفو كتاب العمل التنفيذي عن دراسة معهد هارفارد لإدارة الأعمال •

ويرى برنارد أن وظائف المنفذ الأساسية الثلاث هى : المحافظة على الاتصالات فى التنظيم ، والحصول على الخدمات التي لاغنى عنها من الأفراد، وصياغة الأغراض والأهداف (٣٦) • ويقول أن الصفات المؤثرة للقائد الجيد هى : الحيوية ، والجلد ، والاحساس بالمسئولية الأدبية ، والمقدرة العقلية ، والمقدرة على الاقتناع ، والميل المستلهم • ويضيف أنه ينبغي أن يشمل تعليم منفذ المستقبل إثارة الاهتمام بمجالات واسعة وغرس التصور والفهم المتسع، وتدريب القدرات العقلية العليا والتدريب الجاد فى الموضوعات العقلية الصعبة والتي تحتاج إلى فهم عميق للعلاقات الانسانية ، وأخيراً تقدير أهمية الاقتناع فى أمور البشر (٣٧) •

ويقول « روثلسبر جر » : أنه نظراً لطبيعة الموقف الذى يتعرض له الإدارى فإنه يجب أن تكون أدواته الرئيسية هى «المهارة فى الاتصالات» ، ومن ثم يجب أن يكون قادراً على الاتصال « مع مجموعات كثيرة لها وجهات نظر مختلفة ومع كثير من الأفراد الذين يتفاوت ادراكهم للموقف لأن عمله لا يقتصر على إدارة الموقف كما يراه ، ولكنه يهتم أيضاً بالمدركات الكثيرة المختلفة التي ترتبط به » (٣٨) • وممارسة هذا التكيف هى مهارة العلاقات الانسانية ، وهى مهارة أطلق عليها « التون مايو » : مقدرة الفرد على نقل مشاعره وأفكاره إلى فرد آخر ، وكذلك مقدرة على الاستجابة لمشاعر وأفكار

(٢٤) راجع مقال فرانيس بريسلاند عن « المشاكل الماظنية للمنفذين » تجد مناقشة هامة من هذا الموضوع فى مجلة ميتشجان لإدارة الأعمال المجلد الثامن (مارس ١٩٥٦) ١٠ - ١٣ •

(٢٥) مارشال ديوك « نمط القيادة التنفيذية » مقال فى مجلة الإدارة المتقدمة العدد المائى (ديسمبر ١٩٤٥) ص ١٣٩ - ١٤٦ أعيد طبعه فى كتاب ميكسر هلمسون عمليات التنظيم والإدارة واشنطن ٤٨ •

(٣٦) برنارد - وظائف المنفذ صفحات ٩٢ - ٩٦ - ١١٥ - ٢٠٤ •

(٣٧) برنارد - التنظيم والإدارة صفحات ٢١٧ - ٢٢٤ - ٢٨٦ •

(٣٨) روثلسبرجر المرجع المذكور ص ٧ •

الآخرين على صورة تساعد على زيادة التعاون والمشاركة الفعالية في عمل مشترك» (٣٩) وهذه أكثر الأجزاء أهمية من عمل المنفذ في رأى روثسبرجر؛
 « اذ يتوقف عليها جميع مشكلات تحقيق التفاهم والتعاون بين البشر » .
 ويقدم الأستاذ « كاتز » من مدرسة أموس تك في كلية دارتموث
 تركيزا لكثير من هذه الوظائف والمهارات في القيادة الإدارية ، ويسمى
 المهارات الثلاث الأساسية التي يحتاج إليها الإداري ، المهارات الفنية ،
 والإنسانية ، والذهنية . وتعنى المهارة الفنية في هذا المجال الخبرة بنشاط
 ما يتعلق بطرق العمل وخطواته وإجراءاته الفنية ، وهي ترتبط بصفة عامة
 بالأشياء أكثر من ارتباطها بالأفراد . وهي أكثر أهمية في أغلب الأحوال في
 المستويات الأدنى من الإدارة وتصبح الحاجة إليها أقل (مادامت تتوافر
 للمروسين) تدريجيا حتى لا يكاد يكون لها وجود ، ومع ذلك لا يضر افتقار
 المهارة الفنية في هذا المستوى بالبرنامج . ومن ناحية أخرى فإن المهارة
 الإنسانية هي القدرة على العمل في المجموعات ومعها ، القدرة على « تكوين
 جهود تنسيقية في داخل الفريق » الذي يكون الإداري قائدا له . ولهذه
 المهارة أهمية خاصة في المستويات الوسطى والدنيا من المنشأة حيث تبلغ
 الاتصالات بين الإداريين والمروسين ذروتها . والمهارة الإنسانية على خلاف
 المهارة الفنية يحتاج إليها في كل المستويات ولكنها تصبح أقل ضرورة في
 أعلى المستويات من المهارة الذهنية . والمهارة الذهنية هي القدرة على رؤية
 المنشأة في مجموعها ، وعلى إدراك الترابط في وظائفها وأثر التغيرات في أى
 جزء منها على بقية الأجزاء وتصور علاقات البرنامج « بالصناعة والمجتمع
 والقوى الأساسية والاجتماعية والاقتصادية للأمة في مجموعها » . وتزداد
 أهمية المهارات الذهنية في المستويات الأعلى وتصبح في القمة « أكثر
 القدرات أهمية على الإطلاق » (٤٠) .

وإذا أدخلنا في اعتبارنا جميع أنواع المواقف الإدارية فربما انتهينا إلى
 أنه قد لا يوجد في الحقيقة نوع واحد من الشخصية يكون أكثر مناسبة
 لمراكز القيادة اليوم ؛ لأن الواقع أن العمل الذي يحتاج إليه العالم يستغرق
 كل أنواع الأفراد ، فبعض القادة معتدلون ، والآخرين كرماء ، والبعض منطوون ،
 والآخرين منبسطون ، والبعض جهوريون ، والبعض الآخر ديوقراطيون (٤١) .

(٣٩) اتون مايو - المشاكل الاجتماعية لحضارة صناعية .

(٤٠) دويرت كاتز « المهارات التنفيذية - ما هي العوامل التي تكون الإداري الناجح ؟

» هانوفر كتيب (١٩٥٤) .

(٤١) للاطلاع على ملخص شائق راجع ليرت ، أولرش ، وبوز المرجع السابق ص ٦٧ .

ولكن اذا نظرنا الى متطلبات غالبية المواقف الرسمية فيمكن اتخاذ صفات معينة على انها أساسية . ولأن عمل الفريق أخذ يحتل مكان حكم الفرد فانه التخصص يحل مكان الإحاطة بكل شيء والعلم به ، كما أن التفويض يحل محل التركيز وصفات القيادة المطلوبة الآن قد تعدلت من طريقة الجنرال في إصدار أوامره الى طريقة رئيس اللجنة وهو يحاول أن يجعل فريقه يعمل معا في انساق وفي تسامح وفهم متبادل . وفي هذه الحالة يمكن وصف النجاح بالفاظ استعمالها « برناردى فوتو » في الحديث عن تجربة مر بها ، وهو يشاهد مجموعة من مقاومى الحريق على وشك القفز من أرض منبسطة على منطقة غابات تحترق وفق خطة أعلنت بصبر ومهارة وبمعاون بين منظمات عديدة . قال دى فوتو : « وفجأة حلت إحدى هذه اللحظات المشحونة بالتوتر وبتنوع من الجمال عندما يجتمع تفكير وتخطيط ومهارة العديد من الأفراد معا للقيام بعمل واحد لا رجوع فيه . وفي هذه اللحظة لم يكن هناك أفراد، بل كانت هناك شخصية مشتركة تقوم بمجهود مشترك . التحديد والانضاض والاستكشاف والتدريب والمعدات والتجربة . لقد كانت لحظة الارتباط الكامل(٤٧) » .

مراجع مختارة

- Bernard, Chester L., *The Functions of the Executive* (Cambridge, Mass., 1938).
- , *Organisation and Management* (Cambridge, Mass., 1949). Both these books stress communications and the role of authority.
- Corson, John J., "The Role of Communication in the Process of Administration," *Public Administration Review*, Vol. IV (Winter, 1944).
- Davis, Keith, "What You Should Know about Administrative Communication," *Business Information Bulletin* No. 20 (Bureau of Business Research, School of Business, Indiana University, Bloomington, Ind., pamphlet, March, 1954).
- Dimock, Marshall E., *The Executive in Action* (New York, 1945). What the administrator does.
- Drucker, Peter F., *The Practice of Management* (New York 1954), Pt. V., "What It Means to Be a Manager."
- Follett, Mary Parker, *Creative Experience* (New York, 1924 and 1930). By the writer who more than any other has inspired the human relations approach in management, both in industry and

- in government, and who was also a pioneer in the scientific management movement.
- , *Dynamic Administration*, edited by Henry C. Metcalf and L. Urwick (New York, 1941).
- , *The New State* (New York, 1918).
- Fortune, Editors of, *The Executive Life* (New York, 1956). Interesting facts about American business leaders, their skills, and what is expected of them.
- Gardner, Burleigh, *Human Relations in Industry* (rev. ed., Homewood, Ill., 1950).
- Glover, John D., and Ralph M. Hower, *The Administrator: Cases on Human Relations in Business* (rev. ed., Homewood, Ill., 1952).
- Guetzkow, Harold (ed.), *Groups, Leadership, and Men* (New York, 1951).
- Herring, Pendleton, *Presidential Leadership* (New York, 1940).
- Hyneman, Charles S., *Bureaucracy in a Democracy* (New York, 1950) pt. III.
- Juran J.M., *Bureaucracy: A Challenge to Better Management* (New York, 1944).
- Leird, Donald, and E. C. Leird, *The New Psychology for Leadership* (New York, 1956). Group dynamics for the working executive.
- Lawton, Frederick J., "The Role of the Administrator in the Federal Government," *Public Administration Review*, XIV (Spring, 1954), 112-118.
- Learned, E.P., D.N. Ulrich, and D.R. Booz, *Executive Action* (Boston, 1951).
- Leighton, Alexander, *The Governing of Men* (Princeton, N.J. 1946).
- , *Human Relations in a Changing World* (New York, 1949). An outstanding study of the subject.
- Lepawsky, Albert (ed.), *Administration: The Art and Science of Organisation and Management* (New York, 1949), Chap. 19.
- Lipson, Leslie, *The American Governor: From Figurehead to Leader* (Chicago, 1939).
- Macmahon, Arthur W., and John D. Millett, *Federal Administrators* (New York, 1939).
- Mayo, Elton, *The Human Problems of an Industrial Civilisation* (Boston, 1933 and 1946).

- , *The Social Problems of an Industrial Civilization* (Boston, 1945).
- Niles, Mary Cushing, *Middle Management, The Job of the Junior Administrator* (New York, 1941).
- Parson, Talcott, *The Structure of Social Action* (Glencoe, Ill., 1949).
An outstanding study of human relations in management.
- Redfield, Charles E., *Communication in Management: A Guide to Administrative Communication* (Chicago, 1954).
- Roethlisberger, F.J., *Management and Morale* (Cambridge, Mass., 1941). By a pioneer in human relations.
- Simon, Herbert A., "Decision-Making and Administrative Organization," *Public Administration Review*, Vol. IV (Winter, 1944).
- , and others, *Public Administration* (New York, 1950). Chapters 8 and 9 stress the human relations approach.
- Tead, Ordway, *The Art of Administration* (New York, 1951). By a former editor of *Advanced Management*, a writer long active in the scientific management movement. Presents the mature reflection of the author's thinking and is a major contribution to the area of leadership in administration.
- , *The Art of Leadership* (New York, 1935).
- , *Democratic Administration* (New York, 1945).
- Wallas, Graham, *Human Nature in Politics* (New York, 1921).
- Whithead, T.N., *Leadership in a Free Society* (Cambridge, Mass., 1936).
- Whyte, W.F., *Industry and Society* (New York, 1946). Emphasizes the human relations approach in management.
- Whyte, William H., Jr., *The Organization Man* (New York, 1956).
The dangers of conformism, which may lead to loss of leadership.

تنسيق العمليات الميدانية

هناك حاجة ملحة الى التنسيق بين عمليات الادارة في مختلف الاماكن التى تؤدي فيها ، وهذا ليس أمرا سهلا مطلقا ؛ اذ يشير التنسيق بين برامج عديدة في نطاق هيئة واحدة ، أو بين جوانب مختلفة من برنامج واحد مثلا، مشكلات معروفة لكل ادارى ، كما هو الشأن في التنسيق بين افراد الخط والمشورة وبين المتخصصين وهيئة المشورة العامة في داخل الهيئة . ولكن ليس هناك مكان يكون التنسيق فيه مدعاة للحرية أكثر من التنسيق بين اجزاء المنشأة المنفصلة جغرافيا .

فما هي المشكلات الأساسية التي ترتبط بتنسيق العمليات الميدانية ؟ وماهى الطرق التي اثبتت فعاليتها في معالجة هذه المشكلات ؟ وكيف عبر عن هذه الطرق في شكل مبادئ ادارية ؟ وماهو المدخل العام الذى يبدو أكثر احتمالا في منع تكرار ظهور أكثر المصاعب ذيوعا ؟ هذا هو اطار الفصل الحالى (١) . ومن حسن الحظ أنه يتوافر في الوقت الحالى في هذا المجال - الذى لم يحظ من قبل والى وقت قريب بأى قدر من الدراسة الجادة - ثروة من دراسة الحالات والتحليل المنطقي متاحة للدارسين والاداريين .

صعوبات الاتصال :

نجد بصفة عامة أنه كلما بعدت المنطقة الادارية عن المركز الرئيسى زاد الاحتمال فى أن يحتل الاداريون فيها بمزيد من الحرية ، وكلما زاد قربها منه عوملت بشكل متزايد على أنها تقتصر الى التجربة والنضج العقلى (٢) .

مثلا بالنسبة للتعليمات يجد موظفو واشنطن مايفريهم بأن يحولوا كل

(١) كان من المكن معالجة موضوعات هذا الفصل في الفصل الثامن الذى موضوعه « مبادئ التنظيم » باعتباره يتناول ناحية من نظرية التنظيم والواقع أنه قدم له في هذا الفصل . وكذلك نوقشت وظيفة التخطيط وموضوع الفيدرالية الادارية

(راجع فصل ٢١ ، ٧) .

(٢) مفرشال ديوك . الإنجليز وهو يعمل (نيويورك ١٩٤٥) الفصل الرابع « شبكة المركز الرئيسى والميدان » .

اجراء - مهما كان تافها - الى قاعدة مكتوبة ، حتى تكون هناك وحدة فى معاملة كل حالة . ولكن ينتج عن ذلك أن يصبح موظفو الميدان فريسة لأنواع كثيرة من التعليمات قدرت فى حالة واحدة على الأقل بعدد ضخيم من المجلدات متحركة الغلاف تملأ حاملا طوله خمس أقدام يفترض أن يرجع اليها موظف الميدان للتأكد من أن السياسة والاجراء لم يتغيرا عن آخر مرة كان عليه أن يتخذ قرارا فى حالة شبيهة . ويجد رجل الادارة المحلى فى هذه الظروف ، وبصفة خاصة اذا كان يعمل على مسافة بعيدة من المركز الرئيسى ، ما يغريه بإغفال هذه الكومة الضخمة من الأوراق ، وأن يفعل ما يميله عليه المنطق ، وهو يأمل ألا يقع فى كثير من الأخطاء تكون وبالا عليه . ولكنه اذا كان قريبا من المكتب الرئيسى فإنه يفترض وجود رابطة أقوى وإشراف أشد .

وهناك صعوبة ملموسة فى تبادل الأفكار ونقل الإشارات بصورة مفهومة حتى لو استطاع الموظفون أن يتحدثوا مواجهة وب نفس اللغة ، ولكن هذه الصعوبة تبلغ درجة متناهية عندما يتحدث موظف المكتب الرئيسى وموظف الميدان بما يكاد يكون لغات مختلفة ؛ لأن كلا منهما يعمل فى بيئة مختلفة ، ويمتلى عقله بنمط مختلف من المعلومات يستند الى المكان والعرف المحلى . وقد تكون هذه الفروق المحلية فى بعض الأحيان ثقافية كما هو الشأن فى الاتجاهات الشعبية عن علاقات الأجناس والعلاقات العمالية ومكانة المرأة أو الحماسة للعمل . ومثل هذه السمات الثقافية عميقة الجذور ومع أنها تتمدد تحت تأثير عوامل الزمن إلا أنها لا تستجيب بسرعة للضغط وبصفة خاصة للضغط الخارجى الذى يعتبر عادة « أجنيا » - وربما بصفة خاصة - عندما يكون مصدره واشنطن .

ومن الصعب على الإدارى فى الحكومة أن يفهم وجهات النظر المحلية إلا اذا كان هو جزءا من المركب المحلى . والخطر الكامن هو قسمل موظف المركز الرئيسى فى فهم دلالة الطرق المحلية فى انجاز الأعمال ، على حين نجد الموظف المحلى أقل حساسية فى هذه الناحية من رئيسه بالنسبة للأهداف القومية . ومالم تطبق وسائل للعلاج فإن نتيجة ذلك هى قيام الشك لدى كل من الطرفين وتأخر المراسلات والتوتر المتبادل وتجمد المبادأة فى المستوى المحلى والتهرب من المسئولية .

وعامل آخر فى الموقف هو ميل الأفراد المؤهلين الى اكتساب المهابة التى ترتبط بوظيفة إدارية فى واشنطن ، وإلى ترك وظائف الميدان الى أفراد أقل تأهيلا فى الادارة وأقل رضا بالعمل فى مركز حضرى كبير مثل واشنطن . فوق ذلك فإن بعض الأفراد يجبون العمل الذى تشتمل عليه وظائف السلطة

المركزية ، ويفضل آخرون العمل الميداني الذي يمتاز بالنشاط الاوفر ، ويهيئ لهم مكانا اقرب اتصالا بالشعب . ومع ان الفرق في المؤهلات قد يكون ضئيلا فقد يكون الفرق في المزاج تميزا تنشأ عنه صعوبة اخرى في طريق الفهم المتبادل مهما يكن الوضوح في صياغة التعليمات المكتوبة .

ومسألة التعليمات التي يصدرها المركز الرئيسي هي في واقع الامر موضوع حرج في علاقة تتأثر ببعد المسافة . وهناك بلاشك خطر المبالغة في مدى مايقع في ممارسة الاعمال في الحكومة الحديثة من التعقيد المرهق والتعليمات الكثيرة التفاصيل . لانه حدث تقدم كبير خلال السنين الأخيرة واصبح دليل الاعمال الادارية في اغلب الاحوال له حجم ملحوظ . ولكن مازال الاغراء بالتمسك بالتفاصيل قائما . وفيها يلى بعض الأمثلة لما يحدث في كل من طرفي الخط (٣) .

مرض التدوين : التدوين مرض مهني يوجد بصيغة عامة في الحكومة ولكنه يوجد غالبا في المنشآت الخاصة كذلك . وهذا المرض يجعل الناس يفترضون أن كل شيء في الادارة يمكن أن يتحول الى قاعدة تحفظ في كتيب عمل يسترشد بها جميع الموظفين . وفي المثال الحالي جمع موظفو الحكومة من أقسام عديدة في منطقة «روكي مونتين» لحضور مؤتمر وفي احدى حجرات الفندق بعد أن انتهت الجلسات اليومية أخذ ثلاثة من مديري المناطق يتحدثون في العمل فتحدث مدير منطقة « بوكاتيللو » قائلا : « هؤلاء الشبان في واشنطن لا يدركون الحقيقة ؛ فمنطقة كولومبيا ليست هي الولايات المتحدة بأسرها والاجراءات التي تمد فيها لاتصلح أبدا للمناطق الأخرى ؛ اذ أنها لا تأخذ في اعتبارها حقائق العمل ولا أستطيع أتباع هذه التعليمات أن أنجز عملي . ويشكو موظفو واشنطن من أنه اذا حاول الكونجرس أن يصدر قانونا يقيد به حرية الاداري في التفاصيل الادارية فانهم يكلفون بتدوين الاجراءات بتفصيل كثير يجعلنا نتصرف كإنسان آلي . فالتعليمات الجديدة التي تمل من فوق كرسي متحرك في واشنطن لاتصلح للتطبيق في بوكاتيللو » .

ثم يندفع ممثل مدينة سولت ليك قائلا : « هناك مسألة أخرى هي أنه يوجد في واشنطن مائة من خبراء الكراسي الدائرية يهتمون ببرنامجنا من مائة زاوية مختلفة ، وكل منهم يظن أن الجزء الصغير التافه الذي يهتم به

(٣) التوضيحات التالية مأخوذة من كتيب أعدته مدرسة الخريجين التابعة لوزارة الزراعة الأمريكية عن علاقات واشنطن باليدان في الخدمة الاتحادية (واشنطن ١٩٤٢) ص ٩ ، ١٠ ، ٥١ .

هو أكثر النواحي أهمية فيه - بل الناحية الهامة الوحيدة - وأنه ينبغي أن يكرس له كل الوقت » .

ويعلق ممثل مونتانا بأن « معنى ماتقول هو أننا نغالى في التخصص، وأن هذه المفالة تصل إلى أنه لا يوجد فوقنا خط سلطة غير مقسم . فليس لنا رئيس واحد ، بل مائة رئيس لا يستطيعون الاتفاق فيما بينهم . ومعظم سوء التنظيم الذى يحدث فى الميدان يعيش فى عقول موظفى واشنطنون » . المقاومة الفطرية : يعقد اجتماع لموظفى المناطق فى اتلانتا يناقش فيه الأعضاء نشرة جديدة تحدد مسئوليات موظفى الميدان . ويتحدث « توم » الموظف الفنى قائلا : « انى أظن أن هذه النشرة واضحة فيما يتعلق بواجباتي؛ فهى تنص على أن ممثلى المركز الرئيسى فى الميدان مسئولون أمام القسم الفنى فى واشنطنون عن الأمور الفنية ، وكل عملهم هو اسداء النصيحة إلى المكاتب الفرعية عن برامجهم وطرق عملهم . وهذا عمل فنى يقتضى أن أقدم تقاريرى وأتلقى تعليماتى من واشنطنون » .

وجيب المدير الإقليمى على هذا بنعم ؟

تعارض الآراء : موظف الميدان الذى يختم بصورة مباشرة رئيسا فنيا فى واشنطنون وإداريا إقليميا فى الميدان يحيا حياة معذبة . مثال ذلك أن موظف ميدان معين من الغرب حدث له فى نفس اليوم أن وجهه رئيسه الفنى فى واشنطنون للسفر فورا إلى سان فرانسيسكو . كما وجهه إداري المنطقة فى الميدان لأن يسرع إلى « بيتى مونتانا » ووقع الموظف الفنى فى حيرة فأبرق إلى رئيس المصلحة فى واشنطنون يطلب تعليماته عما ينبغى أن يطبع من الرئيسين فجاءته الإجابة : « تعاون مع كليهما تماونا كاملا » .

ثم إن هناك بالطبع مشكلة موظفى المركز الرئيسى فى الطرف الآخر للعلاقة ، كما قد توضحه هذه الحوادث (٤) .

الوقوع فى الحيرة : استدعى مدير إحدى الهيئات الاتحادية عددا من رجاله الذين يعملون فى الميدان إلى مؤتمر بالمركز الرئيسى للتباحث ، إذ أنهم اتهموه صراحة بأن يعمل فى فراغ عندما يعد تعليمات إلى الميدان ويصدر أوامر يستحيل تنفيذها بسبب الجهل بطروف الميدان ويقول المدير : « فيم إذن وجود موظفى الميدان إن لم يكونوا يحيطوننا علما بطروف العمل فيه ؟ هذا هو أحد الأسباب التى أنتم من أجله الآن هنا ، وسبب آخر هو : لماذا ننفق مثل هذا الوقت الطويل نحاول تطوير برنامج للتقرير عن

العمل • لقد أمضيت سنتين حتى الآن وأنا أحاول أن أصل إلى هذا ولم تتجاوز الفكرة بعد السطح » .

أنجز هذا فيما بعد - يصرخ المدير المالي لأحد أقسام وزارة البريد في وجه مدير الاحصاء ويقول : « نحن الآن في العاشر من الشهر ولم تصل التقارير بعد من ستة أقاليم » الا تستطيع أن تبذل جهدا في هذا ؟ » ويجيب الاحصائي على ذلك بقوله : « اصغ إلى اذا كانت لديك فكرة لكي تجعل هؤلاء العاملين في الميدان يدركون أن لكل شهر نهاية فزودوني بها فقد أرسلت لهم نشرات دورية المرة بعد الأخرى بأن يعدوا التقارير فورا ، ولكنهم يبذلون في كل مرة كأنهم أخذوا على غرة عندما يوشك الشهر على الانتهاء ، ولا أرى أن طردهم يؤدي إلى نتيجة أفضل فسوف يكون الجهد مثلهم تماما » .

ومع أن هذه الوقائع افتراضية فإنها تثير الانتباه إلى مشكلات سوف تستمر في اسخاط وإثارة كل من موظفي الميدان والمركز الرئيسي حتى تزيد المعلومات عن وسائل الإصلاح •

انشاء علاقات تآلفية :

ماهي الطرق التي ظهرت فاعليتها في معالجة مشكلات انشاء علاقات تآلف بين المركز الرئيسي والميدان ؟ لقد نشأ عدد من القواعد عن طريق التجربة والخطأ أساسا ، وهذه القواعد عندما تستخدم استخداما بناء تحقق جزءا كبيرا من هذا الهدف •

والقاعدة الأولى هي أن كل موقف يتميز بذاته ، ويجب أن يحلل منفصلا حتى يمكن تعرف نوع تباينه عن المواقف الأخرى ، ويجب التخلي عن القواعد النمطية ، فالاجراء الذي قد يصلح في أحد المواقف يفشل في موقف آخر . وأخيرا فإن نوع العلاقات المطبقة في الميدان لابد أن تعتمد بصفة أساسية على درجة اللامركزية المسموح بها بما في ذلك السلطة المنقولة إلى مستويات الاقليم والولاية والمستوى المحلي ، وهذا بدوره يختلف أو ينبغي أن يختلف تبعا للتوظيفة . ويصرح الاداريون أحيانا بأنهم « يعتقدون في اللامركزية » ، أو أن « سياستهم هي اللامركزية » في حين لا يمثل أى من المنطوقين فكرة ناضجة عن الموضوع لأن اللامركزية لا ينظر إليها على أنها نظام ثابت • هناك في كل موقف طريقة مثل لتنظيم طريقة أداء العمل ، ويمكن في المعتاد تحديد هذه الطريقة ، فإذا كانت أمثل طريقة هي مركزية السلطة فلا بد من اتباع المركزية • أما إذا كان يبدو أن الأفضل باللامركزية السلطة في موقف معين ، فينبغي إذن الأخذ باللامركزية (٥) •

والقاعدة الثانية هي أنه يستحيل الأخذ باللامركزية بأى مفهوم حقيقى حتى تتم صياغة أهداف وسياسات وخطط التنظيم بوضوح . ولما كانت هذه الأمور قد درست فى فصل سابق فسوف لا نكرر مناقشتها هنا . ومع ذلك ينبغى أن نلاحظ أن العجز فى هذه الأمور هو أحد الأسباب فى الندرة الشديدة فى انتهاج اللامركزية فى البرامج القيديرالية . وإذا حكمنا استنادا إلى المتبع فى المؤسسات الكبيرة ، فإن المزج المثالى هو التركيز على رسم السياسة فى المركز الرئيسى ونقل العمليات التنفيذية إلى الميدان . ويكون هذا فى التطبيق طبعا عملية لها طريقان ، وليست تقسيما للواجبات . ويوضح « دونالد ستون » هذا الأمر عندما يعلق بما يلى :

« عمل موظفى واشنطن هو رسم البرامج ووضع السياسة وتطوير المعايير وبعض الإجراءات الرئيسية وكذلك ... إنشاء تنظيم ميدانى قادر على الإدارة يخول فى إدارة البرنامج . هذه الأشياء لا يمكن أن ينهض بها موظفو واشنطن من بعيد ، فلا بد أن يشارك فيها موظفو الميدان من جميع المستويات ، ويجب أن تطور السياسة والبرامج والإجراءات ويعد تقييمها باستمرار من واقع التجربة التنفيذية والإدارية فلا جلوى من وضع سياسة لاتصبد فى التنفيذ ... وأنه لضياح للجهد أن تعمد لوائح وتعليمات لايتحس لها أو يفهمها موظفو الميدان » (٦) .

وبمجرد أن تصبح الأهداف والسياسات واضحة فإنه إذا أريد تشجيع المنفذين فى الميدان على المبادرة وعلى التفاهر بأعمالهم فلا بد أن يسمح لهم بأن يتخذوا القرارات بأنفسهم فى مكان العمل ، وعلى ذلك يجب أن ينقل اتخاذ القرارات بقدر الإمكان إلى ميدان العمل . وقد بين هذه النقطة بوضوح تام اثنان من موظفى مصلحة القابات التى هى واحسدة من أكثر هيئات الحكومة القيديرالية كفاية فى الإدارة فى قولها : « ينبغى أن تتخذ القرارات عند أقرب مستويات السلطة إلى تمثيل الجمهور الذى يتأثر بها . فإذا كان القرار يؤثر فى نشاط قومى يخص الاقتصاد الاجتماعى أو الصناعى للأمة بأسرها فينبغى أن يتخذ القرار إدارة قومية . أما إذا كان القرار لايطبق إلا على جزء من البلاد أو على قطاع من السكان ، فالأفضل أن يتخذ القرار موظفو هذه المنطقة المتصلون بالمشكلة اتصالا مباشرا » . ثم أردف بهذه

الملاحظة الحكيمة : « ان المبالغة في اللامركزية يتساوى ضررها مع الاقلال منها ، ولكن الخطر اقل في الحالة الاولى » (٧) .

ويتطلب تفويض السلطة الى ميدان العمل تفويضا حقيقيا لا يقتصر على مجرد المظهر شيئا أكثر من مجرد التقدير الفكري للحاجة الى مثل هذه السياسة . ويعتقد موظفو مصلحة الغابات أن الأغلب أن يظن الناس أن التحول الى اللامركزية لا يعمد أن يكون تفويضا للسلطة . وهم يقولون ان السلطة ينبغي أن تكون اقرب ما يمكن الى مكان التنفيذ ، ولكنهم لم يستطيعوا توضيح حدود الامكانية او ما الذي تتطلبه هذه الامكانية . ولكن مجرد التفويض لا يكفي بالطبع ، فلا بد أن يوضع أساس العمل ويدرب الموظفون عليه . فاذا فوضت السلطة الى المرموسين قبل أن توضع الخطط الشاملة وتحدد السياسات وتطور المعايير فسوف « لا يؤدي ذلك الى النجاح » (٨) .

ونجد مثالا عن الطرق التي تتبعها مصلحة الغابات في خطاب تعليمات من مدير منطقة حصر الغابات الى موظف جديد في مكتب محلي (٩) . ويقول هذا المدير انه من الصعب كتابة مثل هذه الخطابات لأن هناك دائما احتمالا . في التمسك بشدة بمشتملات خطابات التعليمات المكتوبة بحيث لا ينجز الا ما تنص عليه . ثم يضيف : « انه لم يقصد بهذا الخطاب أن يكون حصارا للأعمال التي عليك أن تنجزها هذا العام كما أنه ليس محاولة لتعريفك كيف تنهض بكل عمل ، ولكنه كتب بقصد احاطتك بوضوح عن مكانك في التنظيم كمحاولة لمساعدتك على احتلال وضعك الصحيح في التنظيم بحيث يسير في سر وتستطيع تحقيق أفضل النتائج باستنفاد اقل ما يمكن من الوقت والجهد » . ثم يلاحظ مدير المنطقة أن « تنظيم العمل الصيفي في منطقة حراسة غابات يتطلب تفويضا للسلطة والمسئولية فهذه المنطقة تشبه ورشة آلات او مصنعا حيث يستطيع الرئيس أن يرى كل مكنة وكل رجل عدة مرات في اليوم » .

واذا رجعنا الى العملية ذاتها فان حارس الغابة يذكر مايلي : « اني لا أستطيع لو أردت ولا أقبل لو استطعت أن أضع كشفا بالأعمال التي أريدك أن تنهض بها ، ثم ادخل في تفصيل الطريقة التي تؤدي بها هذه الأعمال » . والأسباب هي أنه لا يستطيع أن يستشف ماتدعو الحاجة الى

(٧) المرجع السابق ص ٢٢ .

(٨) المرجع السابق ص ٢١ .

(٩) خطاب تعليمات من « فينجرالد » مدير منطقة حصر الغابات في ١١ ابريل

أدائه ، وماهى الصعوبات ، وفوق ذلك فانه بعمله هذا ينتظر أن يحرم الموظف الجديد من البساطة - « ليس مطلوباً منك أن تفكر » . وبلا حظ حارس المنطقة بعض سياسات واجراءات تشترك فيها جميع مناطق الغابات فى كل ولاية تحديد مكان العامل الجديد ولقيه (عملية صغيرة جدا) واخباره أين يجد فى الدليل تفاصيل وصف وظيفته مع ذكر قليسل من المسئوليات العرضية التى يتحملها ثم يختتم بالكلمات التالية : « وبعبارة أخرى يتحمل مسئولية المحافظة على المركز الرئيسى فى طرف مقبول وآمن . ويمكنك أن تستفيد من أى مساعدات متاحة لاتمام العمل . ويستطيع حرس المركز الرئيسى أن يقدم المساعدة بكل تأكيد » .

ومن العجيب أن نلاحظ أن قلة ضئيلة من المنفذين فى المركز الرئيسى هى التى تستطيع أن تقبل عاطفياً الحاجة الى التفويض حتى ولو كانوا يفهمونه جيداً من الناحية العقلية . فمثلاً عندما أنشئت مصلحة الأشغال العامة فى أول فترة الإنعاش الاقتصادى لتساعد على توفير الأعمال للمتطلعين ، ووضعت تحت اشراف وزير الداخلية الذى أصر منذ البداية على المركزية الشديدة حتى يمنع التأثير السياسى والمخالفات المالية التى تحدث فى مستوى الولاية . وقد عملت هذه المركزية وماساحبها من عوامل أخرى على تعويق البرنامج كثيراً حتى استلزم الأمر اتخاذ اجراءات أخرى لرعاية المواطنين . وبعد أن عملت مصلحة الأشغال العامة بهذه الطريقة المقصودة لأكثر من سنتين أعلن أنها ستأخذ فى تطبيق اللامركزية ، وأنشئت فعلاً بعض المكاتب الإقليمية ، ولكنها لم تحصل على درجة السلطة التى احتاجت إليها واستمر السير فى البرنامج بنفس السرعة السابقة تقريباً .

والادارى الذى لايعمل من الناحية العاطفية الى انتهاج اللامركزية يستطيع دائماً أن يجد أسباباً يستند إليها فى عدم نقل السلطة الى التشكيلات الميدانية . فهو يخشى من وقوع الأخطاء ويفترض - بشئ من العجرفة - أن وقوعه فى الخطأ أقل احتمالاً من مرسوميه . وبلا حظ « ستون » أن الموظفين المسئولين فى واشنطن « يميلون الى الظن بأنه من المستحيل تفويض السلطة الى المكاتب الميدانية الا اذا وجلت مراجعة رقابية شديدة من الرئاسة » . فموظفو الميدان مهما دقق فى اختيارهم يرتكبون جميعاً الأخطاء - وكذلك نحن جميعاً - ولكنهم لايتصرفون دائماً كما ينتظر أن يتصرف موظف الرئاسة المركزية اذا كان فى الميدان والعكس بالعكس . ويجب التسليم بهذا . ولكن هذا ليس معناه أن العمل الميدانى لايمكن أن يؤدى على نحو أفضل كثيراً اذا منح مديرو العمل الميدانى سلطة تتناسب مع مسئولياتهم . « وهذا صحيح

فى كل مكان لأن « سياسة حرية التصرف سوف تؤدي الى نتائج أفضل كثيرا من التحديد الدقيق » وينبغى تبعا لذلك أن تكون استراتيجية المنفذ فى واشنطن أن يتم التصرف فى الأمور بعيدا عن واشنطن ما أمكن (١٠) . وينبغى أن يلاحظ فى نفس الوقت أنه كلما زاد التفويض زادت الحاجة الى التنسيق بين الأجهزة المختلفة التى تعمل فى الميدان ، اذ يجب أن يحدث التوازن بين كل منها والأجهزة الأخرى مع تجنب التعارض فى الأهداف . وهذه قاعدة أساسية أخرى . ويحدد جيمس فيسلر فى مناقشته لمشكلة التنسيق بين برامج الميدان التى تشترك فيها عدة وزارات ستة عوامل مساعدة تشمل معرفة عمل الأجهزة الأخرى والتعارف غير الرسمي مع الموظفين الآخرين (ويعتبر فيسلر أن هذا العامل أكثر العوامل أهمية) والتقارب المادى بين الأجهزة والأفراد والأهداف المحددة والاقتصار فى عدد المشتركين وأخيرا تقارب المكانة بين المشتركين (١١) . ويذكر أحد مؤلفي هذا الكتاب الموقف فى إحدى عواصم ولاية من ولايات الغرب خلال السنوات الأولى من سياسة الانعاش الاقتصادى عندما كان برنامج العمل الفيدرالى يسير فى طريقه وقد وصل عدد الأجهزة الاتحادية الداخلة فى هذا البرنامج الى نحو اثنى عشر حتى مستوى الولاية والمستوى المحلى ؛ وفى هذا المثل بالذات اعتاد رؤساء هذه الأجهزة فى الولاية أن يجتمعوا معا للقاء فى يوم محدد من كل أسبوع لمناقشة عملهم ومصاعبهم وعلاقاتهم . واستنادا الى شهادة واحد من أعضاء هذه المجموعة كان هذا الترتيب غير الرسمي عونا كبيرا فى موقف أعد على أساس طارئ ومن ثم كان الارتباك فيه أكثر من المعتاد حتى بالنسبة للخبراء من رجال الإدارة العامة . وبعبارة أخرى فإنه اذا تميز الموقف الميدان بحرية وتودد فى الأخذ والعطاء فإنها تؤدي الى الاهتمام بالتنظيم غير الرسمي بقدر لا يقل عن الاهتمام بالتنظيم الرسمي يظهر التنسيق كأنه جزء معتاد فى العمليات اليومية لكل الأجهزة فى نفس المجتمع . وقاعدة أخرى فى علاقات المركز الرئيسى بالميدان هى وضوح خطوط القيادة لأنه لا يمكن تحديد المسئولية فى كل مستوى الا بهذه الطريقة ، وتجد القيادة الرشيدة الدافعة الحرة لتعمل مستعينة بما توافر لها من جميع أدوات العمل اللازمة . واحدى القواعد الأساسية فى الإدارة هى اختيار الأفراد الصالحين وتزويدهم بكل السلطة التى يحتاجون إليها حتى يتمكنوا من العمل . ويشير « ستون » بأنه اذا اقتصد أحد المكاتب الميدانية نوع

(١٠) علاقات واشنطن بالميدان فى الخدمة الفيدرالية ص ١٥ - ١٦ .

(١١) المرجع السابق ص ٥٢ - ٥٥ .

القيادة الصالح فإن من المحتمل أن ينشأ موقف قريب من الفوضى يتخطى فيه الرؤساء في الوظائف الميدانية المختلفة المدير الاقليمي ويتصلون في عملهم الادارى برؤسائهم في واشنطن. والمنتظر أن ينشأ عن الاتصال الراسى المباشر متاعب أقل في البرامج ذات الوظيفة الواحدة عن البرامج متعددة الوظائف ، ولكن حتى في هذه فسوف تحدث الخيبة والتوتر اذا كانت قيادة الميدان ضعيفة . وهذا مجال لم تصل فيه المعرفة الادارية بعد الى حل مشكلة ادارة المنشآت الكبيرة الحديثة (١٢) .

وأخيرا فانه اذا أريد تشجيع المكاتب الميدانية على الأخذ بالمبادأة فيجب أن تتوفر لها نفس المزايا بالنسبة لأدوات الادارة التي تتمتع بها الأجهزة المقابلة في المركز الرئيسى . ومن الأدوات الهامة في هذا المجال وسائل الاتصال السريعة الحسنة التنظيم لنقل التعليمات والتقارير ، ثم دليل العمل المختصر المفيد في السياسة والاجراءات كذلك والحرية في تخطيط الميزانية ومتابعتها وفي ادارة الأفراد وتخطيط البرامج وتوافر موظفى مشورة قادرين على المساعدة في التوجيه والتنسيق ؛ اذ لا يستطيع المدير في ادارة ميدانية كبيرة أن يعتمد على أقسام الميزانية . والأفراد في واشنطن للقيام بوظيفته الادارية كما هي وجهة النظر السائدة في واشنطن في أغلب الأحوال . . . ولا بد من مقاومة الاتجاه الشائع نحو تقييد عمليات المناطق بأجراءات جامدة عن طريق محاولات مثل الاعتماد في جميع خدمات المشورة على واشنطن ، اذا أردنا أن تكون ادارة ميدانية فعالة . « ويجب أن يتوافر لرئيس المكتب الاقليمي وتحت يده ما يحتاج اليه من أدوات الادارة يستخدمها في جميع اجزاء تنظيمه العامل » حتى تتحقق الفاعلية (١٣) .

وربما لا يوجد جهاز في واشنطن يوضح تطبيق هذه المبادئ في العلاقات التناسقة ، كما يمكن أن يطلق عليها - أفضل من مصلحة الغابات، إذ ترجع ناحية من الشهرة البارزة لهذا الجهاز باعتباره يدير برنامجا ناجحا الى الاداريين المهرة الذين اجتذبهم اليه ، وناحية أخرى الى أنه بذل عناية أكبر بانتهاج الادارة العلمية عن المعتاد في الحكومة . وتقسم المصلحة الى ثلاث وحدات رئيسية تشمل البحوث وادارة الأخشاب بالتعاون مع الولاية

(١٢) المرجع السابق ص ١٦ . أوضحنا هذه النقطة من قبل عندما أشرنا الى الدراسة التي قامها دافيد ترومان بعنوان اللامركزية الادارية (شيكلو ١٩٤٠) التي أوضحت أن وزارة الزراعة رغم مطاولتها لسنوات عديدة تحقيق تسويق مرض بين الهيئات الميدانية في مناطق مثل شيكلو فقد كان الحل مفضلا .

(١٣) حلافت واشنطن بالميدان في الخدمة القيديرالية .

والملك الخصوصيين وإدارة الغابات الأهلية التي تحوى بمفردها نحو ١٨٠ مليون فدان ، أو نحو عشر المساحة الكلية للدولة . ويتبع المصلحة عشرة مكاتب اقليمية تغطى الولايات مضافا اليها الاسكا وبورتوريكو . وينقسم كل اقليم الى غابات ، وكل غابة الى مناطق حراسة . وفي ادارة الغابات الأهلية يسير خط السلطة فى واشنطنون من مدير مصلحة الغابات الى مساعد المدير المختص بإدارة موارد الغابات الأهلية ومنه الى الميدان الى حرس الغابات الاقليمى ومشرف الغابة وحارس المنطقة . وعلى ذلك فان التنظيم حسب المكان هو العنصر الاساسى فى الادارة .

وعلى مدى سنوات ، وبعد الكثير من التجربة والخطا ، توصلت مصلحة الغابات الى علاقات بين المركز الرئيسى والميدان تعمل فى يسر وسهولة ، وفى ظل مبادئ اساسية من أوضح مايكون . فمثلا فى حالة الفرع المسئول عن الغابات القومية ركب تنظيم وظيفى فوق تنظيم اقليمى . وتهتم الأقسام الوظيفية بأمور مثل نمو الأخشاب وقطعها ، وإدارة حياة الأحراش وحراستها ، والوقاية من الحريق والأمراض والأوبئة ، وكذلك بالهندسة والشئون المالية والأفراد . والجمع بين الاقليم والوظيفة والادارة العامة يعنى ايجاد نظام مفيد من العلاقات ، ولكن موظفى مصلحة الغابات قد سخروا طاقاتهم باخلاص لحل المشكلة وقد توصلوا الى حلها بنجاح غير عادى .

وقد لوحظ منذ البداية أن الخطوة الأولى نحو العلاقات التعاونية هى التخطيط المشترك . ومن السهل على الإدارى المزدهم بالعمل أن ينظر الى التخطيط كما لو كان مقصورا على أمور السياسة التى تنزل من القمة بينما الحقيقة أن السياسات القومية كثيرا ماتخرج من القاعدة كذلك . وفى حالة مصلحة الغابات فان الخطط التى توضع فى المركز الرئيسى تراجع دائما مع التجربة التنفيذية فى الميدان . وبالإضافة الى ذلك يجرى باصرار تنسيق مستمر ودقيق بطريقة منتظمة « لأن الرجال الأقوياء بصفة خاصة ينزعون الى تعدى حدودهم » فى حين أن الحاجة شديدة اليهم . وقد أعدت وظيفة التقرير لتعمل بدقة وضبط . وأخيرا فلا بد من المرونة فى التنظيم الميدانى وفى العلاقات بين المركز والميدان لأن الظروف الاقتصادية والاجتماعية المتغيرة تؤثر بصورة مباشرة على عادات التريض فى الشعب الأمريكى ، وهذا بدوره يؤثر فى عمل مراقبى الغابات .

ومصلحة الغابات « لاتؤيد التفكير فى تنظيمها على أنه يتكون من مجموعتين هما : مجموعة واشنطنون ، ومجموعة الميدان . ولكنها تشجع فكرة المجموعة الواحدة التى لها هدف مشترك وتعمل نحو غاية مشتركة . فبعض

الأعمال تؤدي على أحسن وجه في مكان بالذات والبعض الآخر في مكان ثان. ونحاول تحديد هذا المكان . والكثير من القرارات يمكن أن يصدرها على أحسن صورة الموظفون ذوو الاتصال المباشر بالجمهور المستفيد في مستوى العمل أو بالقرب منه . وقد أدت بنا هذه النتيجة الى تطوير تنظيم على درجة كبيرة من اللامركزية « (١٤) » .

ومع ذلك فإن الاعتراف والتعاون الارادى ليس كافيا دائما ، وإذا أريد أن يسير تنظيم لامركزي على هذه الصورة في يسر فلا بد أن تحدد الواجبات الرئيسية لكل موظف ويفهمها كل من يعمل في المستويات الأعلى والأدنى في التسلسل الوظيفي فهما كاملا . كما أنه للمحافظة على اللامركزية السليمة لابد أن تحمي سلطة الموظفين الإداريين في المراتب الأدنى ، وبصفة خاصة من اعتداء موظفي الأقسام الفنية في المستويات الأعلى . ولامعنى في آخر الأمر من أن يسأل جميع الموظفين الفنيين في المنطقة أمام مدير منطقة الغابات وليس أمام رؤسائهم الفنيين في واشنطن . لأن تحقيق التنسيق بين المناشط في كل مستوى وبين المستويات بصرف النظر عن الوظيفة مشكلة كبرى والوصول اليه يعني إقامة خط تنسيقي قوى . والهدف هو تحسين أفضل مافى النظامين بالجمع بينهما ، وبذلك يمكن أن تعتبر إدارة هذه المصلحة تستند الى تركيب من كل المبادئ الوظيفية والإقليمية .

المطابقة بين الوظيفية والإقليمية :

لنأخذ في التوسع بعض الشيء في استكشاف موضوع تركيب كل من مبدأ الوظيفة والإقليمية ؛ إذ أن كل تنظيم مترام يجد صعوبة في جعل أصحاب الاختصاص الوظيفي أو الاختصاصيين في مجالات مثل المالية وشئون الأفراد (تعتبر مناشط المشورة في هذا السياق تخصصات أيضا) وغيرهم من الأفراد الفنيين المتخصصين يعملون في توافق مع موظفي الرئاسة التنفيذيين في المستوى الإقليمي . ولما كانت مصلحة الغابات فيما يبدو قد وجدت حلا عمليا لهذا الموضوع فقد يكون من المفيد أن نمنع النظر في الطريقة التي وصلت بها الى هذا الحل .

ويوصف هذا النظام على أنه يشمل مستويات متوازية من الموظفين التنفيذيين من ناحية يقابلها من الناحية الأخرى الموظفون الفنيون الذين يختصون بأمور مثل إدارة الأخشاب ومقاومة الحشرات وأمثالها في جميع مستويات المصلحة والعلاقات بين الخططين علاقات هامة .

(١٤) إيرل لفرج ، بيتر كلنجر في العلاقات بين واشنطن والبيدات في الخدمة الفيدرالية ص ٢٣ - ٢٤ .

فتصدر السياسات العامة متنزلة خلال خط السلطة ، ولاتسير الا الى أدنى هذا الخط ، وقد يصدر الرئيس الفنى فى واشنطنون فى اطار السياسات المقررة تعليمات الى مدير الغابات الاقليمى . وبينما توجه هذه التعليمات الى رئيس الغابات الاقليمى فانها كقاعدة تسيّر آليا الى الرئيس الفنى فى المكتب الاقليمى ، ويصدر مدير المكتب الاقليمى تعليماته الى الرؤساء الفنيين التابعين له بتحديد أنواع المسائل التى يقدمونها اليه ، ثم يكونون بعد ذلك مسئولين عن أخذ رأيهم فى مثل هذه المسائل(١٥) .

والى هنا والأمور على مايرام . فاذا كان التفاهم وديا وصريحا بين مدير الغابات الاقليمى وموظفيه الفنيين فالأحرى الا تحدث مشكلات ، ولكن ماذا تكون الحال اذا كان أحد الموظفين الفنيين - وليكن المسئول عن المراعى مثلا - أكثر طموحا فى برنامجه الى درجة أكبر مما تتيحه موارد المنشأة ؟ او ماذا يحدث اذا كان الاتجاه فى المكتب الاقليمى هو زيادة الاهتمام بوظيفة على حساب وظيفة أخرى ؟ وماذا عن الاختلاف الأمين فى رأى بين الرؤساء الفنيين فى واشنطنون ، أو بين هؤلاء والمدير الاقليمى للغابات ؟ فى أمثال هذه الحالات جميعها « يظهر تأثير خط السلطة فلا بد أن يتأكد مدير الغابات الاقليمى من تنفيذ برنامج من المناشط المتوازنة ، وأنه اذا لم يستطع الاتفاق مع الرئيس الفنى فى واشنطنون فانه يرتفع فى خط السلطة الى مساعد مدير مصلحة الغابات . وكذلك اذا حدث أن اختلف أحد الموظفين الفنيين فى اقليم مع الموظف الفنى المقابل فى واشنطنون فان الموظف الاقليمى يمكن أن يرجع الى مدير الغابات فى هذا الاقليم(١٦) .

وربما كانت أكثر النقاط أهمية هى أن جميع الموظفين الفنيين فى الاقليم مسئولون مباشرة أمام مدير الغابات الاقليمى . أما مسئوليتهم أمام الرؤساء الفنيين المقابلين فى واشنطنون فلاتعدو أن تكون مسئولية ثانوية . فموظفو الاقليم الفنيون هم موظفون تابعون للاقليم ، وليس للقسم المقابل فى المركز الرئيسى ومدير الغابات الاقليمى هو رئيسهم المباشر . وباستثناء مسائل البحث التى لها وضع خاص فانه المسئول الأخير عن نجاح أو فشل كل العمليات فى منطقته .

وهناك تحول فى الخطة التى تطبقها مصلحة الغابات فيما يسمى نظرية الاشراف المزدوج التى برزت أول ما برزت من خلال كتاب أرثر ماكماهون ،

(١٥) المرجع السابق ص ٢٥ .

(١٦) المرجع السابق ص ٢٦ .

جون ميليت ، جلاديس أوجدن « إدارة أعمال الإغاثة الفيديرالية » (١٧) . وتستند هذه النظرية الى التمييز بين المتخصص والعام ، وبين الوظيفة والسلطة ، وتقترض وجود خط مزدوج للإشراف والأمر من القمة الى أسفل ونظام مزدوج للولاء من القاعدة الى أعلى . والخرج في الموضوع هو في أن يكون بعض الموظفين مسئولين اداريا أمام رئيس معين ، وفنيا أمام رئيس آخر . والاختلاف الأساسى بين هذه الخطة وبين خطة مصلحة القابات هو أنه فى ظل الإشراف المزدوج يكون للموظفين الفنيين فى المركز الرئيسى الحرية فى الاتصال مباشرة بالأعضاء المقابلين لهم فى الميدان ، ومع ذلك يحتفظ بالمسائل المتعلقة بالسياسة العليا والتوجيهات العامة والأوامر لموظفى الخط فى التسلسل الرئاسى .

تنظيم الإشراف الميدانى من المركز الرئيسى :

هناك مشكلة أخرى مزعجة وبصفة خاصة فى البرامج متعددة الوظائف هى مسألة تركيز أو توزيع سلطة الموظفين فى المركز الرئيسى فى إصدار التعليمات الى الميدان . وبينما لا توجد طريقة تحظى بالقبول من كل جانب إلا أنه تولدت نتيجة للتجربة والخطأ استنادا الى طبيعة البرنامج خبرات واسعة .

وحيث لا يستطيع رئيس جهاز أن يقنع نفسه بالتفويض ، بل يحاول أن ينهض بكل عمل بنفسه ، فانه اما أن يعد شخصا التعليمات الى الميدان ، واما أن يجعل موظفيه يعملونها ليقع عليها . ولكنه من ناحية أخرى اذا تعلم أن يفوض فقد يميز بين اتصالات الخط والمشورة ويسمح بتعليمات موظفى المشورة بأن تنساب بحرية مادامت لا تتدخل فى سلطة موظفى الخط فى المكاتب الميدانية . وأخيرا فانه قد يعين مديرا لعمليات الميدان ، اما فى مكتبه واما كرئيس لقسم مستقل ويطلب أن تصدر جميع التعليمات عن طريقه ، وهذه ثلاثة أنواع رئيسية من تنظيم إشراف المكتب الرئيسى على الميدان ، ولكن يوجد بينها تباين كبير .

ونيس هناك نظام واحد أفضل يطبق على جميع أنواع البرامج ، فى حين يوجد فى المعتاد نظام أفضل بالنسبة لكل برنامج ولو أن اكتشاف ماهيته قد يكون أمرا محيرا للغاية . ويقرر « دونالد ستون » كفضيلة نظرية أنه « يجب أن يتحمل المسئولية عن برنامج الميدان جميعه بعض الموظفين

(١٧) كتاب إدارة أعمال الإغاثة الفيديرالية تأليف ارلر ماكماهون ، جون ميليت ،

جلاديس أوجدن (شيكاغو ١٩٤١) - ص ٢٦٥ - ٢٦٨ .

التنفيذيين في خط السلطة» (١٨) . وسوف يعترض بعض الإداريين بأن هذه الدرجة من المركزية كبيرة جدا ، وأنه ينبغي أن يكون التركيز على التعليمات التحكيمية من ناحية والنصيحة الوظيفية من ناحية أخرى كما هي الحال في مصلحة الغابات . وربما يكون ما قصد إليه « ستون » هو أنه عندما يجابه إداري في المركز الرئيسي بصعوبة التنسيق بين الأجزاء العديدة في برنامج متعدد الوظائف بشكل يؤثر في العمل في الميدان ، فلا بد أن يكون هناك فرد ما في المركز الرئيسي يتحمل المسؤولية عن تنسيق السياسة والتعميمات كما حاول «ستون» نفسه أن يفعل في الأيام الأولى من عمل «إدارة تقم الأشغال» ولكن من يكون هذا الشخص ؟ هل يكون الرئيس التنفيذي الأعلى نفسه أو مدير العمليات الميدانية أو لجنة استشارية ؟

وتعتبر إدارة الضمان الاجتماعي في وزارة الصحة والتعليم والرفاهية توضيحا هاما عن حالة هيئة أصرت منذ البداية على درجة كبيرة من المركزية واستفادت بنجاح من قسم للعمليات الميدانية (١٩) . وكان لهذا القسم إشراف على عمليات الإمدادات والميزانية والسفر والمكان والاتصالات وكل نواحي إدارة الأفراد في اثني عشر مكتب منطقة ، ومكتبين إقليميين . ويختص بكل الاتصالات الصادرة من أي وحدة في واشنطن إلى إقليمي أو أكثر . وقد روجعت كل مناسط إدارة الأعمال هذه للتأكد من مطابقتها للسياسة والمعايير الإدارية ولضمان التنسيق .

وبصفة عامة لم ينظر إلى هذا النوع من التنظيم للإشراف على الأعمال الميدانية نظرة رضا من الهيئات الأخرى التي جربته ، إذ من الواضح أن الجمع بين وظائف مراجعة السياسة مع التركيز على وظائف الإدارة الداخلية يوجد تجمعا هائلا للقوة في مكان واحد . فيتبرم الموظفون المتخصصون بالقيود التي لا مبرر لها على سلطاتهم . ويبدأ الحسد والاختلاف ويحصلت التأخير ، ويشكو موظفو الميدان من عنق الزجاجة . وهناك من ناحية أخرى مزايا معينة في وجود قسم لعمليات الميدان في أنه يوجد السلطة في مكان واحد ويهيئ الفرصة لمراجعة السياسة مراجعة شاملة للتأكد من الاتساق ويعمل بصدق في خدمة من هيئات الميدان والوحدات المتخصصة في المركز

(١٨) ملاقات واشنطن بالميدان في الخدمة الفيدرالية ص ١٧ .

(١٩) يحكي هذه القصة و . ل ميشيل في فصل من كتاب ملاقات واشنطن بالميدان

في الخدمة القيدالية ص ٣٥ .

الرئيسي على السواء ويساعد عن طريق توحيد السلطة في المركز الرئيسي على تنسيق سياسة البرامج متعددة الوظائف في الميدان^(٢٠) .

وليس هناك توضيح أفضل عن تعقيد مشكلة تنظيم المكتب الرئيسي للإشراف على عمليات الميدان بأسرها مما تجده في تجربة مجلس الانتاج الحربي خلال الحرب العالمية الثانية الذي حاول أن يجرب كل ما هو معروف لحل هذه المشكلة^(٢١) . وباعتبار هذا المجلس هيئة طوارئ فإن مديره لم يستنفد وقتا كافيا لدراسة تنظيمه ابتداء ، ولو أنه فعل لادى هذا الى اقتصاد كبير في الوقت في النهاية ، ولكنه بدلا من ذلك وافق على وضع مكاتبه الإقليمية في كل مناطق الاحتياط الفيدرالية بصرف النظر عن ملاسة الأمكنة لعمل جهازه . وكانت الطريقة فاشلة منذ البداية ونشأ تنظيم غير واعي في الميدان . ولما لاحظ موظفو مجلس الانتاج الحربي هذه الفوضى أعادوا تقسيم البلاد تحكما الى ١٢ اقليما مختلفا ، ولكن نشأت مقاومة لهذا التقسيم أيضا واستمرت الشكاوى ضد المبالاة في المركزية .

ثم تلا ذلك أن أنشئت ادارة للعمليات الميدانية في المكتب الرئيسي ، ولكن ظهر منذ البداية أنها سوف تخلق من المشكلات أكثر مما تحل . ولما ألغيت هذه الادارة وضعت العمليات الميدانية تحت اشراف مساعد للمدير في مكتب مدير عمليات الصناعة ، ولكن هذه الطريقة لم تكن مناسبة أيضا . ثم عين ضباط اتصال ليمثلوا المركز الرئيسي في المناطق المختلفة كمحاولة لتحسين الحال ولم تكن هذه التجربة أفضل من سابقتها . ويقول أحد المقيمين : « ان ملاحظة التكنولوجيا تؤدي بالفرد الى استخلاص أن المكتب الرئيسي الذي نظم على أساس تمثيل المناطق ولم يدعم بالتخصص الوظيفي سوف لا يكون له أثر في محاولته التنسيق بين العمليات الميدانية في هيئة ذات وظائف متعددة »^(٢٢) . ولما كان مدير مجلس الانتاج الحربي مصمما على التوسع في اللامركزية فقد أنشأ مجلس عمليات يضم موظفين من المركز الرئيسي والميدان .

والدرس الهام الذي يستفاد من هذه الحالة هو الخطر الكامن في قيام قسم عمليات ميدانية يحاول تركيز السلطة وتحويل الرؤساء المتخصصين

(٢٠) راجع أيضا جورج بودلخ « تعليم التأمين ضد البطالة ومشكلة المركزية » مجلة الادارة العامة العدد الرابع (شتة ١٩٤٤) ص ٢١ - ٤٢ .

(٢١) قدم هذه القصة « وليم كبرى » قديما شاقا في مقال « العلاقات المركزية الميدانية في مجلس الانتاج الحربي » المنشور في مجلة العلوم الادارية (شتة ١٩٤٤) ص ٢١ - ٤٢ .

(٢٢) المرجع السابق ص ٤١ .

فى المركز الرئيسى الى مرتبة موظفى المشورة . وقد كانت النتيجة فى حالة مجلس الانتاج الحربى هى « تأخير القرارات بدلا من الاسراع بها وادخال درجة من الاختناق يمكن أن تكون قاتلة لبرنامج اللامركزية فيما لو طبقت بدقة » . وأخيرا فقد كان نظام الاشراف المزدوج هو الذى أثبت أكبر درجة من الفاعلية . وكما طبقت الخطة فان التمييز بين المتخصص والعالم اتخذ صيغة رسمية فى ضوء الحقيقة من أن تقرير السياسة وتفسيرها قصرا على الأقسام الوظيفية فى واشنطنون الذى بلغ عددها أربعين تقريبا . وكان المبدأ المقبول حينئذ أنه « ينبغي أن تحتفظ المكاتب الوظيفية المتخصصة بعلاقات روتينية مع مايقابلها فى المكاتب الميدانية مع الاحتفاظ بالسلطة الادارية والقدرة العامة على التنسيق للمدير الاقليمى(٢٢) » . وهذه هى القاعدة التى تصير عليها أغلب مؤسسات الأعمال الكبيرة ، وربما كانت أقرب قاعدة مرشدة يمكن التوصل اليها .

فلسفة فى اللامركزية :

بالرغم من علامات النجاح المشجعة فى نظرية وتطبيقات علاقات المركز الرئيسى بالميدان فلا بد أن نسلم بأن مشاكل كثيرة مازالت قائمة دون حل فى الحكومة وفى مؤسسات الأعمال الكبرى على السواء . وكثيرا ماتوجد فجوة بين موظفى الميدان والمركز الرئيسى ، مع افتقاد التفاهم ووقوع النفور بين كل من الجانبين . وليس هناك من ينكر وجود مخزون كبير من الطاقة والابتكار فى الميدان يمكن أن ينطلق اذا لم تكن الرقابة المركزية مرهقة وجامدة الى درجة كبيرة . وأخيرا فانه يبدو أن الصعوبات أكثر ما تنشأ من الاتجاهات الأساسية عنها من الجهل بالمبادئ الأساسية التى تطبق .

فما هو إذن التغير الذى ينبغي أن يشجع فى الفلسفة والنظرة ؟ أهم هذه الأمور هو زيادة التواضع بين أفراد الطبقة العليا من موظفى واشنطنون والاعتراف بأنه يوجد فى المراكز الميدانية الكثيرون من أصحاب العقول والمقدرة يستطيعون النهوض بأعمال ممتازة . ويقول ستون : « ان العمل الحقيقى لوظفى واشنطنون هو مساعدة موظفى الميدان فى النهوض بهذه الأعمال وهذا يعنى الفاء الاتجاه التوجيهى وميزانيات البنود ومراجعة العمليات والمراجعة المسبقة للحالات وكتابة خطابات ضخمة ومذكرات طويلة قبل تنفيذ عمل له صفة الاستمجال فذلك أسوأ مافى هذه المضايقات جميعا . وكل هذه المسائل تقتل المبادأة والابتكار وتخفق الادارة ، وتعطى

صورة قاتمة للحكومة ؛ فتفويض السلطة يجب أن يكون تفويضا حقيقيا ولا يقتصر على أن يكون تفويضا على الورق . بل يجب أن يسير وفوق الروح التي سار عليها أحد كبار الموظفين في إحدى الهيئات الفيدرالية ؛ فقد حث أخيرا مديري الأعمال التابعين له في الميدان بأن يسيروا في العمل ويتصرفوا عندما يتطلب الأمر ذلك حتى ولو بمخالفة التعليمات اذا اقتضت الضرورة ثم يحيطون الإدارة بذلك بعد حدوثه . ولا يمكن الا عن طريق هذا النسق من الإدارة أن تتوقع اجتذاب الموظفين الأكفاء ذوي الأفق الواسع الذين يتحملون المسؤولية إلى الخدمة الميدانية « (٢٤) » .

انها مسألة حسابية بسيطة ؛ فاذا كنت من المرموقين في واشنطن وحاولت أن تنهض بكل شيء في الميدان بنفسك فلا تستطيع بالجهد أن تقوم به . ولكن اذا وقفت بمنفى الميدان التابعين لك وتفاوضيت عن وقوعهم في الخطأ مرة كل حين فقد تدهشك مقدرتهم على الأداء .

وهناك فلسفة جديدة آخذة في الظهور في إدارة المنشآت الكبرى ، وهي تستنبى الخير للمستقبل . انها ما يمكن أن يطلق عليه الاتجاه من أسفل إلى أعلى في مقابل الاتجاه من أعلى إلى أسفل الذي ساد لزم من طويل . وقد تأيد هذا الاتجاه في دراسة شاملة عن الممارسة في المؤسسات حيث وجد مثلا أنه في كثير من الشركات يستطيع الموظفون أن يضعوا قدرا أكبر من الثقة في مقدرة المرموسين على تحمل مسؤولية أكبر . والموظفون الذين منحوا مرموسيتهم قدرا من المسؤولية يتناسب مع قدراتهم واهتمامهم ويتلاءم لذلك مع حاجات التنظيم قد زادوا من فاعلية أنفسهم بهذه العملية للدرجة تكاد تبدو مثيرة في بعض الأحيان (٢٥) .

ومع ذلك فقد وجد أن مشكلات العمل مع عدد ضخم من الأفراد في المنظمات المعقدة تحتاج إلى مزيد من الدراسة . فلا بد أن توجد طرق أكثر فاعلية في عمل الفريق في المستوى التنفيذي الأعلى وطرق أكثر فاعلية لتحقيق مشاركة المرموسين . ومن الواضح أن « تحقيق هذه الحاجة لا يقتصر على توافر مهارات اجتماعية معينة في المنفذ ، ولكنه يتطلب فيه أيضا اتجاهات أساسية محددة نحو الأفراد المحيطين به » (٢٦) .

وأغلب عمل المنظمات الكبيرة يؤدي في الميدان . وقد سمعنا الكثير في السنوات الأخيرة عن نمو الرسمية في واشنطن ، ولكن - كما لاحظنا من

(٢٤) الملاقة بين واشنطن والميدان في الخدمة الفيدرالية ص ١٨ .

(٢٥) إيرنت ، أولرخ ، يول العمل التنفيذي (بوسطن ١٩٥١) ص ٢١٠ .

(٢٦) المرجع السابق ص ٦٢ .

قبل - لا يوجد في واشنطن من موظفي الحكومة الفيدرالية الا ما يقدر بنحو عشر ما يوجد في بقية أنحاء البلاد والخارج . وقد ظلت هذه النسبة ثابتة على مدى سنوات فيما عدا زيادات حديثة في عدد الموظفين فيما وراء البحار . والحق أن نسبة عدد الموظفين الفيدراليين في واشنطن قد تزايدت في بعض الأمثلة البارزة كما أشارت الى ذلك لجنة « بايرد » التابعة للكونجرس وغيرها ، وهذا اتجاه ينبغي أن يقاوم . ورغم ذلك تبقى الحقيقة ماثلة في أن معظم عمل الحكومة الفيدرالية يؤدي في مراكز اقليمية كبيرة مثل بوسطن ونيويورك وأتلانتا ونيواورليانز وشيكاغو ودنفر وسان فرانسكو . وعلى ذلك فإن ما هو مطلوب الآن هو اتجاه عقلي مصمم على تشجيع اللامركزية ليس في الموظفين فحسب ، ولكن في نقل السلطة والمسئولية الى هؤلاء الموظفين .

ودون أن توجد الرغبة في التحول الى اللامركزية فإن الوسائل الفنية التي تعمل لذلك تكون بطيئة في تطورها ، ولكن حيث توجد الرغبة يمكن أن تنجز أشياء كثيرة . كان يحتاج لموظفي الميدان أن يمارسوا تأثيرا أكبر في السياسة الشاملة . وأن تحدد الأهداف بصورة أكثر وضوحا . ويمكن كذلك أن يحاط موظفو الميدان بالأهداف ويترك الباقي لعبقرتهم . وأن تختصر تعليمات المكتب المركزي في عندها وفي تفصيلاتها . كما يمكن أن تنشأ مراكز اقليمية للتنسيق للاقلال من عبء الاشراف على المكتب المركزي ويختار الموظفون الأقوياء الذين يتوافر لهم من الثقة بأنفسهم ما يجعلهم يتوسعون في التفويض ليشغلوا وظائف المركز الرئيسي . ويستطيع المكتب لأهل أن يركز على السياسة القومية ومساعدة الميدان . ويركز الميدان على لقرارات المحلية ويبرع في معالجة المواقف المحلية .

مراجع مختارة

- Anderson, William, *Federalism and Intergovernmental Relations* (Chicago, 1956).
- , *The Nation and the States, Rivals or Partners?* (Minneapolis, 1955).
- , *The Units of Government in the United States* (Chicago, 1945).
- Carey, William D., "Central-Field Relationships in the War Production Board," *Public Administration Review*, Vol. IV (Winter, 1944).
- Davis, Keith, "What You Should Know about Administrative Communication," *Business Information Bulletin* No. 20 (Bureau

- of Business Research, School of Business, Indiana University, pamphlet, Bloomington, Ind., March, 1954).
- Dimock, Marshall E., *The Executive in Action* (New York, 1945), Chap. 4.
- , *Free Enterprise and the Administrative State* (University, Ala., 1951); Chapter 3 deals with the economic aspects of centralization and attempted solutions.
- Dobbs, J. M., "Interagency Communication at the Regional Level," *Public Administration Review*, Vol. IV (Winter, 1944).
- Fesler, James W., *Area and Administration* (University, Ala., 1949). The most comprehensive treatment of the subject.
- , "Criteria for Administrative Regions," *Social Forces*, Vol. XXII (October, 1943).
- , "Executive Management and the Federal Field Service," in President's Committee on Administrative Management, *Report with Special Studies* (Washington, D.C., 1937).
- , "Federal Administrative Regions," *American Political Science Review*, Vol. XXX (April, 1936).
- , "Field Organization," in Fritz Morstein Marx (ed.), *Elements of Public Administration* (New York, 1946), Chap. 12.
- Goodrich, G. M., "Integration vs. Decentralization in the Federal Field Service," *Public Administration Review*, Vol. IX (Autumn, 1949).
- Gore, William J., "Administrative Decision-Making in Federal Field Offices," *Public Administration Review*, Vol. XVI (Autumn, 1956).
- Graduate School, United States Department of Agriculture, *Washington-Field Relationships in the Federal Service* (Washington, D.C., 1942). Papers are by Donald C. Stone, Earl W. Loveridge and Peter Keplinger, W. L. Mitchell, and James W. Fesler; a practical and constructive discussion.
- Latham, Earl "Executive Management and the Federal Field Service" *Public Administration Review*, Vol. V (Winter, 1945).
- , *The Federal Field Service* (Chicago, 1947).
- Lepawsky, Albert (ed.), *Administration: The Art and Science of Organization and Management* (New York, 1949). Part II, Chapter 12 discusses gigantism in both business and government.
- Macmahon, Arthur W., "Function and Area in the Administration

- of International Affairs," in a symposium, *New Horizons in Public Administration* (University, Ala., 1945).
- , John D. Millett, and Gladys Ogden, *The Administration of Federal Work Relief* (Chicago, 1941).
- Millett, John D., "Field Organization and Staff Supervision," in *New Horizons in Public Administration*.
- National Resources Committee, *Regional Factors in National Planning and Development* (Washington, D.C., 1935).
- Office of Administration, Federal Security Agency, "Methods and Approaches for Improving Field Coordination within the Federal Security Agency" (multilithed, Washington, D.C., May 20, 1947).
- Redford, Emmette S., *Field Administration of Wartime Rationing* (Washington D.C., 1947).
- Rohrlich, G.F., "Consolidation of Unemployment Insurance and the Problem of Centralization," *Public Administration Review*, Vol. IV (Winter, 1944).
- Shew, Carrol K., *Field Organization and Administration of the War Production Board and Predecessor Agencies* (Washington, D.C., 1947).
- Simon, H.A., D.W. Smithburg, and V.A. Thomson, *Public Administration* (New York, 1950), Chaps. 12-14.
- Truman, David B., *Administrative Decentralization* (Chicago, 1940).

ديناميكية الإشراف

يهتم الرئيس التنفيذي اهتماما كبيرا بإنجاز العمل ، ولكنه سرعان ما يدرك أنه لا يستطيع بنفسه القيام إلا بقسط ضئيل منه . ولابد ان تتوافر له مساعدة الموظفين ، وأن تنشأ كذلك علاقات توافقيه بين الرياسة ومكاتب الميدان . كما لابد له من توفير الاشراف على العمل الذى يؤدي في كل مستوى من مستويات التنسيق فى التشكيل المتدرج الذى ينفذ برنامج العمل . وبهذا المعنى فان الاشراف هو امتداد لوظيفة القيادة حين تطبق على توجيه العمل فى كل المستويات ، وهو احاطة الأفراد بالعمل المطلوب ومساعدتهم على القيام به ، كما أن الاشراف هو احدى الوسائل الرئيسية لاجراء التنسيق وتدريب الموظفين والارتفاع بالروح المعنوية ومستوى الاداء . وأخيرا فان الاشراف يضع أساسا للرقابة على النتائج . والواقع ان الاشراف يقترب من وظيفة الرقابة الادارية حتى انه يحدث الخلط بين الوظيفتين أحيانا . ولهذا الأسباب جميعا يشغل الاشراف داخل المنشأة المركز الرئيسى فى الادارة التنفيذية وفى تحويل السياسات والخطط العامة الى خطط عمل ، ومن ثم الى وحدات من الانتاج .

ويعتبر الاشراف عملا سياسيا بالمعنى الادارى لهذا المصطلح ، لأن الأفراد الذين يمارسون السلطة والتأثير (وهى الفئة تشمل المشرفين) لابد أن يفهموا الكثير عن أهداف البرنامج حتى يكونوا قادرين على نقل الاتجاهات المطلوبة الى مرؤسيهم . كما يجب أن يتفهموا الكثير عن الدوافع حتى يستطيعوا استغلال أحسن مجهودات الأفراد الذين يشرفون على عملهم . ويجب كذلك أن يكونوا على درجة من الدبلوماسية بحيث يحققون التفاهم مع الأفراد والهيئات الذين يحتاجون الى تعاونهم فى تحقيق النتائج . والاشراف باعتبار انه ينبع من العلاقات الانسانية له نفس الدرجة من الحركة .

الاشراف والمشرفون :

عندما يسأل فرد فى منظمة ما عن عمل الآخرين فذلك يتضمن الاشراف . والاشراف يتناول بالطبع جميع المستويات من الرئيس التنفيذى الاعلى

متدرجا الى كل مكتب ميداني يستخدم أكثر من فرد واحد . وبعض المشرفين من المديرين المتفرغين ، والبعض الآخر يجمع مع الاشراف وظيفة انتاجية ينهض بها بنفسه .

ومن المعتاد أن نتحدث عن ثلاثة مستويات من الاشراف وهي : الادارة العليا ، والادارة الوسطى ، ومستوى الاشراف الأول . ويبدو الموقف في الحكومة أشبه بما يلي :

١ - الادارة العليا :

وفقا لمستويات الادارة .

المستوى الفيدرالي - رئيس الجمهورية .

مستوى الولاية - الحاكم (المحافظ) .

مستوى المقاطعة - أعضاء المجلس أو مدير المقاطعة .

مستوى البلدية - العمدة ، أعضاء المجلس ، مدير المدينة وفقا لنوع الجهاز .

وفقا لنوع الادارة .

وزارة - وزير (في المستوى الفيدرالي) أو رئيس .

لجنة - رئيس وأعضاء اللجنة .

مؤسسة - مجلس مديرين ومدير عام .

ادارة أو هيئة - مدير أو رئيس .

٢ - الادارة الوسطى :

في كل المستويات وفي كل أنواع الأجهزة - رؤساء الأقسام والادارات .

٣ - الاشراف على التنفيذ :

في كل المستويات وكل أنواع الأجهزة - رؤساء الأقسام والوحدات .

وتشمل الادارة العليا في الحكومة من يطلق عليهم الموظفون السياسيون الذين هم من الموظفين المنتخبين أو الذين يعينهم الرئيس التنفيذي الأعلى في المراتب العليا من الوزارات النظامية أو الهيئات ، وتشمل الادارة الوسطى رؤساء الادارات والأقسام الذين يتكون منهم نوع من الوصل بين كبار موظفي السياسة والمستويات الأدنى ، وأخيرا يعمل مشرفو التنفيذ في المستوى الذي يعمل فيه أغلب العاملين . ويقدر أن نحو ٨٥ في المائة من مجموع العاملين في الحكومة الاتحادية يرأسهم مباشرة مشرفو الوحدات الأساسية .

ويتكرر هذا النمط الثلاثي بصورة مصغرة في الوحدات المروسة لآى برنامج كبير . مثال ذلك أنه فى المستوى الاقليمى لجهاز فيديرالى يمثل المدير الاقليمى الادارة العليا ، ويمثل مديرو الأقسام الوظيفية (المالية وشتون الأفراد والتخطيط وأمثالها) الادارة المتوسطة ، وهكذا فى تسلسل تنازلى الى المكاتب المحلية حتى تصل الى نقطة يصبح فيها المكتب المحلى صغيرا جدا الى درجة لا تسمح بوجود أكثر من مستوى واحد للادارة .

ويتحمل المشرفون جميعا مهما يكن مكانهم فى التسلسل الوظيفى مسئوليات مشتركة معينة ، فهم يخططون العمل فى نطاق واجباتهم ويصدرون الأوامر عن الطريقة التى ينبغى أن يؤدى بها ، ويلاحظون مروضيهم ليتأكدوا من قيامهم بالعمل على وجه مرض وينسقون بين جهودهم ويمارسون الوظائف الرقابية التى تناقش فى الفصل التالى .

الاشراف فى المستوى الأول :

يتركز الاشراف الادارى على العامل ، وهو يعنى فى أرقى صورته بالدور الرئيسى الذى تحتله القيادة ، وبالتدريب والقنوة والاحترام ، بالإضافة الى ما نلتزم به الادارة من تحقيق استجابة الموظفين بطرق غير الانذار بالفصل التعسفى . ولذلك فان له - مع قيام الاشراف فى جميع مستويات التنظيم - أهمية خاصة فى المستويات الأدنى التى يشغلها فى الحكومة رؤساء وفى الصناعة رؤساء العمال .

ويقول ورنلسبرجر ، وديكسون ان الوظيفة الرئيسية للاشراف فى الصناعة هى المحافظة على النظام والرقابة . وتتطلب الرقابة : أولا أن تنتقل الأوامر الى أدنى خلال الاتصال الى المشرفين فى المستويات المتتالية ، وثانيا أن ينقل المشرفون معلومات دقيقة عن النتائج الى أعلى . والوظيفة الثانية هى أصعب العمليتين ، ويرجع ذلك الى أن العمال يتصفون تحت أحسن الظروف بشئ من الجمود عندما يمر عليهم رؤساؤهم لمراجعة النتائج أو لآى هدف آخر . وكذلك الى أن رئيس العمال يمثل فى أعين العمال السلطة وصاحب العمل ومجموعة الرئاسة فى مقابل العمال أنفسهم الذين يمثلون جماعتهم (١) .

وترجع الأهمية الرئيسية للمشرف فى المستوى الأول الى أنه يمثل حلقة الاتصال بين السلطة والانجاز بين الادارة من ناحية ، والعمال من ناحية

(١) ف فولسبرجر ، وليام ديكسون الادارة العامة (كمبريدج ماساشوسيتس ١٩٣٩)

أخرى . وأكثر من ذلك فإن من المعتاد أن يكون لهذا المشرف صلات بكل من المجموعتين ، وكلتاهما تتسابق على ما يحظى به من ولاء وما يملكه من نفوذ . وهذا أحد الأسباب التي أدت الى أمر له بعض الدلالة ، وهو قيام حملة منظمة منذ سنوات قليلة لتنظيم رؤساء العمال في نقابات مهنية قومية .

ولابد للإدارة العليا من أن تكسب تأييد الإدارة الوسطى ومشرقي الخط الأول حتى تكتسب كذلك عن طريقهم تأييد العمال لها . والنواحي النفسية في هذه المشكلات هامة كما يتضح ذلك من بحوث مدرسة هارفارد لإدارة الأعمال ، وهي تتأثر بالفتنة والتكتلات الاجتماعية . وللاندماج والولاء للجماعة أهمية كبيرة في هذا الشأن . ومع أنه لم يكتب الشيء الكثير عن العلاقة الاشرافية في الحكومة الا أن المبادئ الأساسية التي تخضع لها هذه الوظيفة في الصناعة تنطبق لدرجة كبيرة على الإدارة العامة كذلك .

وبالنسبة للصناعة فقد ذكر أنه عندما اختبرت اتجاهات وسلوك العاملين تجاه مختلف مراتب المشرفين واتضح أن أغلب العاملين ينظرون الى رئيس الجماعة على أنه « لا يعدو أن يكون واحدا منهم » فهم لا يحسون بأن له سلطة ملحوظة عليهم ، أو لا يترددون في مخالفته . ومع أنهم يعترفون أن لرئيس القسم سلطة أكبر الا أنهم لاطيعونه هو الآخر دائما ، وكثيرا ما كانوا يجادلونه . ولكن اتجاههم نحو مساعد رئيس العمال كان مختلفا تماما ؛ فهم لم يعصوه أو يجادلوا في أوامره مطلقا . وكان سلوكهم أثناء وجوده في المحجرة أشد تقييدا منه أثناء وجود أى من رؤساء الأقسام ، اذ مازالت خشيتهم من رئيس العمال أكبر . ولم يقتصر الأمر على أن ينشطوا في طاعته ، بل أنهم يجمعون أيضا عن أن يفعلوا في حضرته أى شيء لا يتفق تماما مع القواعد المقررة » (٧) .

وبعبارة أخرى فإنه كلما كان مكان المشرف أعلى في المستوى الوظيفي حظى باحترام أكبر وزادت خشية العمال منه وتقييده لحريتهم . وعلى العكس كلما اقترب المشرف من العمال قلت خشيتهم منه ، وزاد تعاملهم معه على أنه واحد من جماعتهم . ويتمتع المشرفون في المستويات العليا بمزايا المركز الرسمي ، ولكنهم يعانون من العجز الناتج عن البعد الاجتماعي ، في حين يحرم المشرفون في المستويات الأدنى من الوقار الذي يرتبط بالمركز الرسمي ، ولكنهم يتمتعون بمزايا الاندماج الاجتماعي . وهذان متغيران هامان لابد للإدارة أن تأخذهما في الاعتبار في العمل الاشرافي جميعه .

وحتى تقترب الادارة من انعامين فلابد للمشرفين فى مستوى رؤساء العمال أن يعاونوا فى التغلب على الصعوبات الفطرية الناشئة عن البعد المكاني ، وكما يتضح هذا فى الفقرة التالية :

« لاتتاح لرئيس العمال الا فرصة ضئيلة لتفهم مكانته من العمال . فقد حدث تغيير مفاجيء فى سلوك العمال عندما دخل رئيس العمال الغرفة وتصرفوا كما يفترض ان يفعلوا فى حضوره واتخذ رئيس المجموعة ورئيس القسم جانب العمال ولم يجرؤ أيهما على أن يعطى رئيس العمال تقريراً موضوعياً عن الوقائع . ومن المشكوك فيه أن يستطيعا ذلك فهذا يرتبط الى درجة كبيرة بأمالهم ومخاوفهم وأدى ذلك الى العبث بسجلات الاداء فى القسم وظل رئيس العمال جاهلاً بكثير مما يجرى . وحدث ما يشوب العلاقة بين المروس والمشرف مما عاق حرية انتقال الحقائق الى أعلى وهى لا غنى للرقابة المستتيرة عنها » (٣) .

وتدرك وزارة القوات الجوية هذه الصعوبة وتلاحظ أنها ناشئة عن نوع التنظيم العائلى الأوتوقراطى حيث مثلت الخبرات المتراكمة والمهارات وتحكم الجيل السابق سلطة ملزمة « . وطوال الوقت الذى ساد فيه هذا النمط من التنظيم اقتصر الاتصال من مستوى العمال الى أعلى على مطاوعة السلطة . وتكاد تكون المشكلة الأساسية فى الاشراف هى سد الثغرة التى أوجدتها السلطة والبعد الاجتماعى وفتح مسالك الاتصال الحر الذى تنتج عنه حالة الاسترخاء . وفى تعبير القوات الجوية « أن المجال مفتوح على مصراعيه لتطبيق الجهود الإدارى الخلاق » (٤) .

والأخذ فى معالجة هذه المشكلة بمدخل العلاقات الانسانية يساعد كثيراً على حلها . وتقول القوات الجوية ان المطلب الأساسى هو أن يفهم المشرفون الأفراد الذين يشرفون عليهم ويهتمون بهم : « فالأفراد بطبيعتهم يحسون بسعادة أكبر ويعملون على نحو أفضل اذا وجد عندهم احساس بأن رئيسهم مهتم بشئونهم ويبدل جهده فى رعاية مصالحهم » . ولكن انشاء علاقات انسانية ممتازة والمحافظة عليها يعنى أيضاً أنه ينبغى على المشرف أن يعرف نفسه كما يعرفه مروسوه ؛ فهو لايسمح مثلاً بأن يؤثر نزاعه الشخصى ومشكلاته ومزاجه فى علاقاته بمن يعملون معه ، ويجب أن يعرفهم حتى يستطيع أن

(٣) المرجع السابق ص ٤٨٨ .

(٤) وزارة القوات الجوية « عملية الادارة » (دليل القوات الجوية ٢٥ - ١ واشنطون ١٩٥٤) ص ٦٧ - ٦٨ .

يلوهم له بهارة . كما أنه لا يجوز له أن يسرف في مديحهم كثيرا : « إذ ينتظر الأفراد بعد الاستواء والاتزان في معاملة رؤسائهم لهم » (٥) .

ومشكلة أخرى تحرف الاتصالات من أدنى إلى أعلى هي ما يكون قد سبق حدوثه من التحريف من أعلى إلى أسفل : إذ تحاول الإدارة العليا أن توجه وتنسق وتراقب العمليات في برنامج ما وفق سياسة محددة ولكن يحدث في عملية الارشاد ترشيح للتلميحات ، وهي تنقل إلى أدنى خلال المدرج التنظيمي خلال ما يقوم به عدد من الأفراد لهم تجارب وعادات واتجاهات مختلفة من التفسير والتوضيح . وعلى ذلك تستبدل مجموعة من التفسيرات بالصورة الأصلية التي حد أن تصبح التفسيرات نفسها هي المحول عليها في المستويات الأدنى . ويتباين العمل في المستوى الأدنى بمقدار انحراف التفسير عما قصدت إليه الخطة الأصلية ، وكذلك الحال في الاتصالات العائدة إلى أعلى والتي تتعوض بدورها لنفس عملية التفسير التي حدثت لها في طريقها إلى أدنى . وعندما تتنبه الإدارة للنتائج التي لم تكن منتظرة تصدر تعليمات اضافية تتعرض للتفسيرات التي تعرضت لها سابقا . وفي تعليق للقوات الجوية تقول : « انه مما يدعو للدهشة أن تكون حقيقة الأداء الفعلي في كثير من المشروعات التي ذكر أنها ناجحة تتسم بكل سمات الصورة المحرفة » (٦) . ويندر أن يكون التحريف مقصودا في التفسير بل الأغلب أنه غير مدرك ، ولكن هذا لا يغير من النتيجة . وهنا أيضا كما تقول كلمات القوات الجوية تبدو الحاجة إلى « تطبيق المجهود الإداري الخلاق » . ولما كان المثلون في هذا الفصل هم المشرفين فإن مثل هذا الجهد من ناحيتهم قد يكون إحدى الطرق لحل هذه الصعوبة .

دور الادارة الوسطى :

وقد وصفت السيدة ماري كوشينج نيلز مجال الادارة الوسطى أحسن وصف في كتاب لها بهذا الاسم . وقد احتلت هذه السيدة مكانا مرموقا في حركة الادارة العلمية فترة طويلة وكانت رئيسة سابقة لفرع واشنطن لجمعية تقدم الادارة وكتابها الذي صاغ لأول مرة وأذاع لفظ الادارة الوسطى جدير بالقراءة المتعمقة نظرا لما يفيد منه من نظرة علمية متعمقة كل من قد يكون في يوم ما مديرا في الادارة الوسطى (٧) .

(٥) المرجع السابق ص ٧٥ .

(٦) المرجع السابق ص ٦٧ .

(٧) ماري كوشينج نيلز - الادارة الوسطى (طبعة متقنة - نيويورك ١٩٢٩) .

وللسيدة نيلز « آراء سديدة كثيرة منها هذه النقط اثنتي تبرزها بذاتها وتركز عليها وهي : أن التنسيق مشكلة كبرى في الإدارة وتفسير قوى التنسيق الى أعلى وإلى أسفل وجانبيا في التنظيم . ولما كان المدبرون من الإدارة الوسطى يحتلون المركز في هذه الشبكة فإن لهم أهمية رئيسية في عملية التنسيق كما أن خطوط الاتصال تتقابل عند مديري الإدارة الوسطى لأنهم هم الذين يتقلون الأوامر والقرارات والتوجيه من القمة الى أدنى ، وكذلك ينقلون المشكلات والصعوبات والاقتراحات من المستويات الأولى الى القمة . ويشارك المدبرون من الإدارة الوسطى في حمل أعباء رؤسائهم باعداد السياسات والاستراتيجية الكبرى : ولكنهم قريبون أيضا بدرجة كافية من مشرق الخط الأول بحيث يعرفون مشكلاتهم ووجهات نظرهم. فالإدارة العليا تبعد كثيرا عن معظم العاملين بحيث لا تستطيع أن تمارس كثيرا من التأثير المباشر فيهم ، وعلى ذلك فالإدارة الوسطى تحتل أهم المراكز الاستراتيجية في أي تنظيم (٨) .

وتبين السيدة نيلز في وصفها لعلاقات الإدارة الوسطى مع المستوى الإشرافي الأول أن المدير في الإدارة الوسطى يعتبر قائدا ورئيسا بالنسبة للمشرفين المرسومين له وهو الرابطة بين الإدارة العليا وبينهم وبهذه الصفة فإنه مسئول عن نقل التفسير الدقيق للسياسة اليهم وعن أن يثبت فيهم المزمعة والإخلاص في التنفيذ . وفي هذه النقطة من العملية الإشرافية يمكن أن نصل الى أفضل حل لمشكلة تفسير وتوضيح الإرشاد الذي لاحظته القوات الجوية . ولكن الخطوة الأولى هي أن يدرك المدبرون من الإدارة الوسطى أهمية المشكلة والغالب أنهم لا يدركون ذلك حاليا .

وتستمر السيدة « نيلز » في القول بأنه بالإضافة الى ما يقوم به المدبرون في الإدارة الوسطى بربط الإدارة العليا بالعمال فإنه يتحدث باسم مرؤوسيه « في رفع التوصيات والبيانات والحاجات والرغبات الى أعلى . وهو أحد المراكز التي تنتمي فيها العقول التي تعمل على تكوين جماعة عمل سعيدة » وبالإضافة الى ذلك « فإنه كما يفعل كبار الموظفين من رؤية وسماع وتحليل المشكلات خارج نطاق الإدارة الداخلية فإن صغار الإداريين يرون ويسمعون وبصفة أساسية يحالون المشاكل الحيوية للعمليات الداخلية (٩) وبذلك فإن الإدارة الوسطى بصفاتها الإشرافية والتنسيقية هي المحرك الدافع للإدارة التنفيذية .

(٨) المرجع السابق فصل ٦ من ٢١٧ - ٢٥١ .

(٩) المرجع السابق ص ٢١٧ - ٢٥١ .

الاشراف من أعلى :

ينبغي أن يكون اهتمام الاشراف من أعلى - كما لوحظ في فصل سابق - بمسألة توفير القيادة ورسم السياسة وعمل الخطط ووضع صورة التنظيم أكثر منه بعملية الاشراف على أعمال الآخرين . وكما ارتفع الانسان في التدرج الوظيفي تعامل مع الأفكار والأوراق أكثر مما يتعامل مع الأفراد . يتضح دور الإدارة العليا في عملية إدارة ائتمان المزرعة ، وهي إحدى الهيئات المتميزة في الحكومة الاتحادية . وكما ذكر في شرح سابق فإنها من نوع الشركة القابضة انشئت في سنة ١٩٣٣ من ادماج هيئات مستقلة سابقة بلغت في منتصف الأربعينيات أكثر من خمسين وحدة . ومع ذلك مازال أعضائه هذه الهيئة يحتفظون بأسمائهم وبشخصيتهم القانونية وتمويلهم الذاتي وحريةهم في التخطيط والتنظيم والاشراف على عملياتهم . فعلى أى أساس إذن تقسم المسئولية بين إدارة ائتمان المزرعة في واشنطن والوحدات المتدمجة فيها ؟

ذكر « هيربرت إيمرخ » بعد أن خدم فترة كرئيس تنفيذ لهيئة ائتمان المزرعة أن رئيس الهيئة ويدعى المحافظ لم يقتصر على التحكم في الموظفين الاشرافيين في المركز الرئيسي ، ولكنه نجح أيضا في النفاذ الى الاختصاص الكبير للمجالس السابقة للوحدات والاشراف على العمليات وسياسة الوحدات الميدانية في الاقراض . ومع ذلك فإن أهم وظائفه ليست إدارية أو حتى تحديد السياسة بالمعنى العادى غير الشخصى ، بل انها توفير القيادة وتحديد التوجيه وتمهية التنظيم جميعه ليكون متحكما فيه . ويستمر إيمرخ فى القول بأن « شاغل مثل هذه الوظيفة يجب أن يتكهن بالمسائل التي تتطلب اهتمامه من وقت لآخر وأى ناحية من التنظيم تتطلب منه ومن موظفيه كل الاهتمام والنشاط والطاقة في أى وقت محدد » (١٠) .

ونجد توضيحا آخر فى الطريقة التى يطبق بها الاشراف عمليا فى مجال إدارة المكتبات . فقد اكتسب رئيس أحد المكتبات الكبيرة فى متشجان شهرة على مدى سنوات فى امتيازته فى إدارة المكتبات واستخلص الذين درسوا طريقه أن سبب نجاحه هو الفلسفة التى انتهجها واستندت الى هذه القواعد: اختر أفرادا صالحين ، أعطهم علما بالسياسات وما ينتظر منهم أن ينهضوا به . اترك لهم الحرية ولا تتدخل فى عملهم أو تحاول أن تدير العمل بدلا منهم ، لأنهم ان كانوا خبراء كل منهم فى مجال عمله فانهم يعرفون عن

(١٠) هيربرت إيمرخ « تميز النواحي الإدارية فى إدارة ائتمان المزرعة » مجلة العلوم السياسية الأمريكية « العدد ٣٠ (ديسمبر ١٩٣٦) ص ١١١٨ .

عليهم أكثر من أي فرد آخر • تصرف برفق في عمليات الاشراف وركز الاهتمام على التنسيق وعمل الفريق •

ومع ذلك فقد كانت هناك مشكلة - وهي مشكلة تكاد تكون شائعة - حيرت أمين المكتبة هذا • فرغم أنه قرر كنظرية منطقية أن رئيس المكتبة • يستطيع أن يستخدم رؤساء أقسام من درجة عالية اذا قصر علاقاته بهم على التنسيق ولم يحاول كثيرا أن يقوم بالإشراف عليهم • (١١) فقد اتضح أنه في التخصص الذي اشتهر فيه وهو الفهرسة اتجه الى التدخل ، وبناء على ذلك استشاره رئيس قسم الفهرسة أكثر من رؤساء الأقسام الآخرين • وهذا اتجاه انساني بالطبع ، ولكنه اتجاه يجب أن يقاومه الرئيس رعاية لصالح القسم وللتطور الشخصي لرئيسه •

فاذا فشل الرئيس في هذه السياسة ، فمن المحتمل أن يصبح القسم الذي يهتم بتخصصه من أضعف أقسام التنظيم لأن رئيس القسم إما أن يكون رجلا ضعيفا ابتداء وإما أنه سوف يفقد صفة المبادرة بسبب ما يلقاه من رعاية مستمرة • وسوف يحاول الرئيس التنفيذي الأعلى أن يقوم بكميات متزايدة من العمل بنفسه ، ويتجاوز لذلك نطاق اشرافه ، وينفق وقتا طويلا جدا في عمل أحد الأقسام بحيث لا يتبقى له الا فضلة قليلة من وقته لبقية العمل (وللجزء الأهم فيه) الذي هو اختصاص التنسيق • وعندما يتدخل رئيس تنفيذي أعلى في الإدارة الداخلية للأقسام فإنه يتعرض للمخاطرة في أن يفوس الى غير قرار فإن اتفاق ساعة كل يوم لا تنجح له أن يعرف عن التفاصيل قدر ما يعرفه مرسومه ، ولكنه سوف يكون ميالا لترجيح رأيه على آرائهم في أمور لا تتوافر له بها الا معرفة جزئية ويستمر أمين المكتبة في القول : ان نظريتي الخاصة في الإدارة هي « ان تستخدم أحسن الأشخاص الذين يمكن الحصول عليهم للنهوض بعمل معين ثم تترك لهم الحرية في أن يحقق أقصى ما يمكن من نجاح بطريقته الخاصة - ولكن راقبه عن قرب دون أن تتجاوز هذا حتى تكون على ثقة من أن الأمور لا تتعثر • ولا تتدخل الا في أمور رسم السياسة » (١٢) • وعندما يصبح هذا الاجراء مستحيلا فهناك خطأ بلاشك فاما أن يكون الإداري غير مؤهل للقيام بعمله ، واما أنه يحتاج الى تدريب أوسع •

الفرق الفنية للإشراف - وجهة النظر :

حان الوقت لأن ندقق النظر في طرق الاشراف الرئيسية ومشكلاته •

(١١) آراء شائعة في إدارة المكتبات تحرير كلرتون ب جوكيل (شيكاغو ١٩٦٩) ص ٩٧ •

(١٢) المرجع المذكور ص ٩٦ - ٩٧ •

ويتضمن هذا بحث وجهة النظر وخطط العمل والإجراءات والتعليمات المكتوبة واجتماعات الموظفين والمتابعة الإدارية . وما تجدر ملاحظته أنه مع أن هذه الوسائل الفنية للاشراف تعرف منفصلة ، الا أنها مترابطة في التطبيق لدرجة أنها تشكل نوعا من الشبكة يستعملها الإداري كأداة متصلة لا يتغير الاهتمام فيها الا بقدر يسير هنا وهناك لتقابل احتياجات مواقف معينة . وما تجدر ملاحظته أيضا أنه يظهر في هذه المجموعة من الطرق الفنية أيضا وسائل القيادة التنفيذية فيما يتعلق بتوضيح الأهداف وتحديد السياسة الإدارية وتخطيط مستقبل المنشأة وبلوغ التكامل والتنسيق عن طريق التعليمات المكتوبة وما يمثلها .

ويواجه المرمسون في المعتاد تعليمات المشرف بتساؤل عقلي عن معنى هذه التعليمات بالنسبة لهم ؟ وليس بماذا أستطيع أنا شخصا أن أستخلص منها ؟ ولكن كيف يؤثر هذا في عملي ؟ وبعبارة أخرى فإن التعليمات التي ينظر اليها المدير على أنها ذات تطبيق شامل تصبح ذات تطبيق فردي في الوقت الذي تصل فيه إلى الموظف الفرد . وعلى ذلك يجب أن يعطى المرموس فكرة واضحة عن السياسات وتشرح له الطرق الفنية كما يجب على المشرف أن يفهم سيكولوجية المرموس ويتعرف قدراته التعليمية . وهذا هو المدخل الانساني للإدارة الذي يهتم بعلاقات المواجهة ويحول السياسات عبر الشخصية إلى أهداف انسانية عن طريق تقابل العقول .

ويقول الكسندر ليتون انه لا ينبغي « التحكم في اعلان السياسات الجديدة وينبغي ثانيا أن تنقل بعناية أية تغيرات مقترحة في السياسة إلى من يهمهم الأمر بحيث تبصر الحكمة في التعبير واضحة أمامهم » (١٣) . ويؤيد مؤلفو كتاب العمل التنفيذي الحاجة إلى مثل هذا المدخل عندما يلاحظون وهم يعلقون على واحدة من أهم الحالات المذكورة في كتابهم بأنه « كلما أنعمنا النظر في أي نشاط زاد إدراكنا بأن الأفراد الذين ينهضون به يرونه في إطار تجربتهم الماضية وفي إطار احاطتهم واهتمامهم الكبير المباشر بما يجري حولهم . وحتى تتقبل البيانات والأفكار الجديدة يجب أن تكون في المعتاد متسقة ومتوائمة مع ما هو معروف ومفهوم من قبل » (١٤) .

ويرى الأفراد الذين يحتلون أماكن مختلفة من تنظيم ما نفس المنتج أو الاجراء أو البرنامج بطرق مختلفة . وكل فرد له نواحي اهتمام خاصة هي التي تحدد وجهة نظره . ففي مثال ورد في كتاب العمل التنفيذي نظر

(١٣) الكسندر ليتون - حكم الرجال (برنستون - نوجرس) ١٩٤٦) ص ٢٥٧ -

(١٤) ليرت ، فولرخ ، يوز «كتاب العمل التنفيذي» (كيردج ماساشوستس ١٩٥١)

مدير شركة معينة الى منتج جديد بمدلول الكسب وتدعيم المؤسسة ورآه نائب المدير للمبيعات بمدلول ومضة في عين المشتري الحذر ورآه مراقب انحسابات كأحد المتغيرات في لعبة الأرقام كما رآه نائب المدير للتصنيع باعتبار أنه انتصار توصل اليه بعد فترة من التطوير المتعمق الطويل ورآه وكيل المشتريات على أنه مواد خام محولة ورآه العامل على الآلة باعتباره نفوسا للمهارة الانسانية على المقاومة المادية ورجل الصيانة على أنه قياس ميكروسكوبي على تآكل انحوامل . ولأن كل فرد ينظر من خلال مايراه عقله فان عمل المشرف هو أن يتأكد من أنه من خلال عملية التعليم والتنسيق تتحقق نظرة اكمل لنفس الشيء عن طريق جميع مراحل العملية الادارية من الانتاج الى الكاسب .

ومع ذلك فهناك مطلب أساسي للإشراف الفعال ، وهو أن تفوض السلطة تفويضا مناسباً في نطاق التشكيل الداخلي العامل . ونخص القواعد التي نراعي في هذا على النحو التالي : اختر المشرفين المرشحين من القادرين على تحمل المسؤولية وحدد السلطة التي يسأل عنها كل منهم ، ودرب المرشحين على تحمل المسؤوليات وضع السياسات العامة ، وأنشرها في جميع أجزاء التنظيم ، جاهد لتحقيق أكبر قدر من المعيارية في كل من الاجراءات الفنية والخدمات الداخلية (١٥) . أوجد طرق مراجعة داخلية تشير الى الخطر آليا واضن سريان المعلومات الى أعلى وإلى أسفل وخلال المدرج التنظيمي وقم بالتخطيط الإداري بصورة مستديمة (١٦) .

تخطيط العمل :

الأداة الرئيسية التي ينفذ الإشراف عن طريقها هي خطة عمل تطبيقية وشاملة . ولما كانت الناحية التنفيذية في وظيفة التخطيط هي الإدارة ، فان خطة العمل هي الخطوة الأخيرة في العملية الشاملة المتسعة التي ناقشناها في فصل سابق . ويبدأ تخطيط العمل بعد أن تكون الأهداف والسياسات قد حددت والخطط العريضة التي تتضمن العوامل الخارجية قد وضعت . وحطة العمل هي طريق التوجيه والإشراف الإداري . وهي بالطبع أكثر مرونة لأنماط محددة من البرامج مثل الضمان الاجتماعي عنها من غيرها مثل إدارة الشؤون الخارجية .

وقد اعتبر تخطيط العمل اجراء مقبولا في منشآت الأعمال الكبيرة منذ أن ظهرت حركة الإدارة العملية في صورتها المستقلة حول بداية القرن

(١٥) قد يكون مثل هذا التعميم محل تساؤل .

(١٦) جون فينتر « كيف تفوض السلطة » الإدارة العامة العدد ٣٠ (ديسمبر ١٩٤٢)

الحالي (١٧) . ومع أن التطبيق الواعي لهذه الحركة في الحكومة يعتبر تطوراً أحدث إلا أنه قد تجمعت من قبل تجربة كافية تثبت ضرورة ومزايا هذه الخطوة في العملية الإدارية .

وخطة العمل بوضوح هي تفصيل لما ينتظر أن يقوم به كل موظف خطوة بخطوة (١٨) . وتشبه خطة العمل على هذه الصورة في يد المشرف اللحن المكتوب الذي يستند اليه رئيس الفرقة الموسيقية في قيادتها واحداث التوافق بين نغمات الأجزاء الموسيقية ، وهو ناحية هامة في الأداء الموسيقي وخطة العمل هي جدول تنفيذي واقعي يتيح ويضمن صدور كل نغم في اللحن . وتستند الخطة النسلية الى قاعدة عريضة من الحقيقة والتحليل كما تستعرض وتختبر التجربة الماضية والأداء والاتجاهات في المجالات القريبة وتسترشد بها في تحديد الأولويات الحالية والعمل والمستقبل . وبعبارة أخرى فإن الدقة في جمع الحقائق وتحليلها ووضع صورة دقيقة للسير في التنفيذ تحل محل نزوات الخيال والحدس عند المنفذين التي لا تؤدي الا الى اشارة مبهمه عن العمل المطلوب اداؤه .

وتشبه خطة العمل على نحو ما الناحية الرقابية للميزانية ولكنها أكثر منها شمولاً وحركة . فما هي العوامل الأساسية في تطويرها ؟ العامل الأول هو أن المنفذ محور التخطيط السليم ، فإذا لم يدرك الحاجة اليه ويتقدم فيه فلا ينتظر أن يخرج من ذلك عمل ناجح . والثاني أن البرنامج سوف لا ينجح الا اذا أمكن اغراء المركز الرئيسي ووحدات الميدان أن تعمل معاً متعاونة ، وعلى ذلك فإنه اذا ما تم وضع خطة مبدئية فإنه ينبغي أن تنقل الى الميدان لتقديم المقترحات حولها والتغيرات المطلوبة فيها . والثالث أن الامر قد يتطلب الاستعانة بموظفي المشورة في مكتب الرئيس التنفيذي لتنسيق عملية تخطيط العمل نظراً لأن المشرفين في خط التنفيذ المسؤولين عن أقسام من التشكيل الشامل تشغلهم في المعتاد أعباء عملهم الكثيرة عن أن ينهضوا

(١٧) يشرح « يودن » كيف يستخدم تخطيط العمل في الصناعة « في مقال عنوانه « تخطيط العمل في الصناعة نشر في مجلة الإدارة المتقدمة العدد السابع (يولية - سبتمبر ١٩٤٢) ص ٩٨ - ١٠١ - ١١٦ .

(١٨) يستند التحليل التالى الى مقال في جزئين كتبه « أدنى سويم » وهو من علماء الإدارة العلمية وموظف سابق في مجلس الشمان الاجتماعى بواشنطن وعنوان المقال « تخطيط العمل في الحكومة » الإدارة المتقدمة العدد السابع (يولية - سبتمبر - أكتوبر - ديسمبر ١٩٤٢) ص ١٢١ و ١٤٠ ، ١٨٠ ، ١٨٤ ، وهذه الدراسة هي نتيجة مناقشات مائدة مستديرة عن تخطيط العمل في الحكومة استغرقت فترة من الوقت وقام بها فرع و'اشنطنون لجمعية تقدم الإدارة .

بمشروع متشعب من هذا النوع . والرابع أنه لابد أن يتعاون موظفو المشورة مع الموظفين التنفيذيين حتى تنجح خطة العمل ؛ إذ يجب أن يسهم كل فرد بنصيب في وضعها . والخامس (وسيناقش هذا بتفصيل أوفى فيما بعد) فإن خطة العمل الدقيقة لابد أن تبين لكل برنامج تفصيلي الهدف والكم والتوقيت والعاملين فيه . والسادس أنه لا ينبغي أن توضع خطة العمل لفترة تادمة بعيدة لأن توقيت الحقائق والأرقام لاغنى عنه في نجاح الخطة . والسابع أنه بمجرد أن تعد الخطة وتعتمد وتصور في شكل مناسب فإنه ينبغي أن يزود كل موظف بنسخة منها حتى يعرف كل منهم دوره ويحكم على مدى الاستفادة مما يكون قدمه من مقترحات . والثامن أن خطة العمل أسلمية تمنح الفرصة للتعديلات التي تتطلبها التطورات التي لم تكن متوقعة . وعلى ذلك لابد أن تجمع بين التحديد المفصل والوضوح مع إتاحة طريق جانبي للتغير عند الحاجة . وأخيرا فإن خطة العمل أداة كبرى في الرقابة التنفيذية ، وهي ناحية سنتناولها في الفصل التالي .

وباختصار فإن خطة العمل التي ترنو إليها تحدد الغاية والكم والتوقيت والأفراد ، فماذا تعنى هذه المصطلحات الأربعة ؟ غاية البرنامج هي الأهداف التي يسعى لبلوغها في فترة من الزمن وللتبسيط يمكن تقسيم الهدف إلى أهداف فرعية تقسم على مدى الطريق . والخطوة الأولى هي تجميع البيانات من كل وحدات التنظيم كما هي الحال في أعداد الميزانية ، ومن هذه البيانات يأخذ الإداري في تقدير احتياجات كل قطاع من البرنامج ، وبذلك يحدد الأهداف الفردية التي يقصد إلى تحقيقها خلال فترة محددة مستقبلية . ويسير الإداريون في كل مستوى من التسلسل الإداري في نفس هذا الاجراء ، ولكن كلما تدانى المستوى الإداري الذي يعملون فيه ضاق مجالهم في اتخاذ انقرار . ومع ذلك فهناك دائما طريق جانبي لاتخاذ القرار ، وبذلك تنتهي الفرصة لكل إداري في أن يسهم في إقامة تشكيل خطة العمل .

وما دامت الأهداف قد تحددت فإن السؤال التالي هو ما مقدار ما يجب أن ينتج في كل مجال أو بمدلول كل هدف فرعي ؟ ولابد لذلك أن توضع وحدات عمل يمكن عن طريقها توزيع العبء الكامل على مدى فترة مقبولة من الزمن وكذلك قياس الانجاز . وعلى ذلك فلا بد أيضا من وضع طرق للقياس حتى بالنسبة للمنشآت التي اعتبرت في النظرة التقليدية أنها لا تقبل القياس . فالاعتمادات وجهد الرجل ساعة والمواد المتوافرة أو التي يمكن الوصول إليها لا تنتج إلا عددا محدودا من وحدات الانتاج ، ومثل هذه العوامل لابد أن يعبر عنها بمدلول مشترك .

والوقت عنصر عام في كل أنواع العمل الإداري . وهذا هو عامل التوقيت في خطة العمل . واحد الاختيارات التي تكشف عن الإداري الصالح هو فيما اذا كان يتمتع بحاسة توقيت قوية . ومع أن هذه الصفة قد تستند جزئيا في بعض الأحيان على الأقل الى الالهام الا أن تشغيلها لا بد أن يتم فصدما عن طريق عمل الفريق . ويجب أن يحدد توقيت خطة العمل على مدى فترة ستة أشهر ، أو سنة ، أو ربما لفترة أطول . ولكن لا بد أن تكون الحدود في أي حالة نهائية وأن تتقدم جميع أجزاء الخطة الى الأمام في ترتيب دقيق اذا أردنا أن يصدق تاريخ الانجاز الذي يحدده الجدول الزمني . وبذلك تدخل عملية الترتيب الزمني في الصورة .

والترتيب الزمني هو اختيار لنقط مراقبة متميزة على المسار المحدد في خطة العمل بحيث تتيح تواريخ الانجاز المحددة للإداري أداة لمراجعة تقدم العمل . ومن الممكن عن طريق التوقيت الزمني التأكد من أن كل ناحية من نواحي الانتاج تصل الى مكانها المحدد في الوقت المحدد ، ألا تعطل أي ناحية من جراء قصور النواحي البطيئة ، وأن يظهر أقصى التقدم في كل مكان . والتسلسل المنطقي يبدو شيئا كهذا :

عندما يحدث اتفاق على كنه خطة العمل - ينبغي اختيار نقط للمراقبة يرسم حولها نظام المراقبة . وفي حالة مراجعة خطة العمل أو اتخاذ خطة جديدة فانه ينبغي تحديد نقط جديدة للمراقبة حيثما يكون ذلك ضروريا . والهدف دائما هو الحصول على تلخيص فوري عن تقدم البرنامج بمداول أفضل مؤشرات النجاح « (١٩) » .

والعنصر الرابع والآخر في خطة العمل - من : ويعنى توزيع مسئوليات محددة على طول خط السلطة بين كل من أفراد التنفيذ والمشورة في كل من المركز الرئيسي والميدان . ويجب أن تبين الخطة من المسئول في كل نقطة وفي كل مرحلة من العملية . ومع ذلك فانه عندما تشترك وحدات عديدة في نفس الوظيفة فلا بد أن تتحدد درجة مسئولية كل منها بوضوح . وتقسيم الواجبات هو الاشراف بمعناه اللفظي ؛ لانه مالم يتحدد الشخص الذي ينهض بالوظيفة بوضوح فانه لا يمكن أن تحدث متابعة مقبولة للواجبات المحددة .

وبعد أن نظرنا فيما ينبغي أن تشتمل عليه خطة العمل فاننا نسوق كلفة تحفيز : « مسألة واحدة ينبغي ألا تدخل في خطة العمل هي سرد المشروعات والعمل الذي لا يتوافر ما يتطلبه انجازه من مال وتسهيلات

وأفراد . فإذا أدخلت هذا فإن خطتك تصبح وثيقة بحث وتحليل لعبء العمل المطلوب للإنجاز أكثر منه خطة عمل يمكن إنجازها فعلا (٢٠) إنها تصبح خطة مأمولة ، ومع أنها قد تكون مفيدة فى أعداد خطط المستقبل طويلة الأمد فإنه لا فائدة منها كأداة العمليات . فخطة العمل التنفيذية تطبق على العمليات لتبشيرة وهى لاتصور المستقبل الا بمدلول ما أعد فعلا وتحديدا .

والناحية الأساسية التى تختلف فيها الإدارة المستندة الى خطة عمل عن الإدارة التى لا تستند الى مثل هذه الخطة هى وضوح الاجراء جميعه مفدما ، وهذا يعطى ثقة أكبر للمشرف فى أنه لم يهمل أى عامل من العوامل ، وأنها جميعها معدة تحت الطلب . كما أنه لا توجد خطورة كبيرة من المغالاة فى انجمود ما دامت المرونة متوافرة بحيث يمكن إجراء مراجعة سريعة للخطة . وخطة العمل التى تعد على أسس سليمة تعد من السمات الهامة للاستراتيجية الكبرى التى تتقدم بها البرامج . ولابد أن يعتمد المشرفون فى بعض الأحيان على السماع كما يقال ، ولكنهم يجدون أمامهم فى حالة خطة العمل مقدار التقدم للرجوع اليه عند الحاجة .

وتكاد تكون خطة العمل الدقيقة روح الإدارة العلمية وتشمل فى الواقع جميع الخطوات الثمان التى تعتبر أساسية بالنسبة لها : حدد هدفك ، حلل مشكلتك ، ابحث عن الحقائق ، ضع الطريقة المثلى ، ابحث عن الشخص الأمثل ، علمه الطريقة المثلى ، خطط بعناية واكسب التعاون (٢١) .

الاجراءات والتعليمات المكتوبة :

هناك أداة أخرى للإشراف هى الاجراءات والتعليمات المكتوبة التى قد تكون أو لا تكون متضمنة فى دليل إدارى . ومثل هذا الدليل يكون فى الغالب بغلاف متحرك يشتمل على التعليمات الكتابية والمعايير والأوامر والقوانين وإرشادات التنفيذ الأخرى . وقد أصبح استخدام هذه الوسيلة أكثر شيوعا الآن ؛ إذ يستخدمها كثيرون من الموظفين فى عملهم اليومى ، وبصفة خاصة موظفى الميدان الذين هم غالبا ما يحتفظون بنسخة من الدليل فى جيوبهم . ويوجد منذ عدة سنوات دليل للسياسة والاجراءات بقسم تاشيرات الإقامة فى وزارة الخارجية ، وكذلك للقوات المسلحة . وقد تخطت إدارة التوظيف هذه المرحلة فى الثلاثينيات عندما أخرجت نحو خمسة عشر مجلدا كبيرا الحجم يحوى كل شئ من السياسات والاجراءات الى خرائط

(٢٠) المرجع السابق ص ١٢٩ .

(٢١) بيان لوليم لينجول لسنة ١٩٢١ . وأعيد نشره فى مجلة الإدارة المتقدمة عدد

٢ يناير - مارس ١٩٤٢) ص ٣١ .

التنظيم وخرائط سير العمل (التي تبين كيفية تداول مختلف أنواع المواد بين الموظفين والأقسام) ، وخرائط وبيانات مفيدة أخرى ، واستخدمت ساعيا يوصل الاضافات الجديدة الى أكثر من اثني عشر قسما للجهاز في واشنطن كل يومين أو نحو ذلك . واتخذت ادارة الهجرة والتجنيس وسيلة أقل تعقيدا وأكثر فائدة في سنة ١٩٤٠ ، ومثلها كثير من الهيئات ائققة خلال الحرب العالمية الثانية . وتشترك أغلب هذه الهيئات في عدد السمات ، وهي أنها عملت في نطاق جغرافي متسع ، وأنها عالجت موضوعات معقدة شملت قرارات المحاكم أو آراء مكتب المستشار العام في الهيئة العامة أو تضمنت المسائل الفنية في الاجراء . ولما كان لابد لوظفي الميدان الذين يبعدون عن المركز الرئيسي من أن يتخذوا قرارات عاجلة فانه لاغنى لهم عن الاسترشاد بالدليل .

ويمكن اتخاذ الدليل الاداري لادارة الهجرة والتجنيس كتوضيح لدليل حكومي مفيد (٢٢) . ومع أنه حدث تجميع للقوانين منذ ذلك التاريخ فقد كان القانون الخاص بالدخول والأبعاد والرعية وتسجيل الاجانب ومثل ذلك معقدا ومبعثرا عند اعداد هذا الدليل . وصدرت أحكام قضائية بالثبات في مشاكل معقدة نشأت أثناء التنفيذ . ومع ذلك فهناك جيش من مفتشى الهجرة الذين يبلغ تعدادهم نحو ستة آلاف وخمسمائة في حاجة الى معرفة القانون والتعليمات التي تطبق عندما ينزلون الى سفينة في ميناء نيويورك أو يقبضون على شخص دخل بطريقة غير قانونية من الصحراء على حدود المكسيك . وقد كان الحل في اعداد دليل مختصر مقسم حسب الموضوعات يمكن الرجوع اليه بسرعة ، وهذا الدليل بالذات كما طور اخيرا يقدم السياسات والاجراءات واحتوى على اقسام توجه التنفيذ في ظروف معينة تتناول ايضا القانون الاسمي والموضوعي ، بما في ذلك الاشارات المختصرة الى قضاء المحاكم المستقر والى آراء كبار المستشارين .

وان انشاء وتطوير ومداومة تعديل الدليل الاداري يكون في المعتاد مسئولية وحدة من وحدات المشورة الملحقه بمكتب الموظف التنفيذي الأعلى . وفي حالة ادارة الهجرة على سبيل المثال اهتمت هذه الوحدة بالبيانات وتعليم الرعية والتدريب أثناء الخدمة ، وعند البدء في اعداد الدليل في هذه الهيئة وجد كنتيجة جانبية أن الدراسة التي تطلبها هذا الاعداد ساعدت على توضيح السياسة والاجراء في جميع اجزاء الهيئة وأقادت فائدة مشمرة

(٢٢) : أوسى سكرتير لجنة العمل للاجراءات الادارية في تقريره سنة ١٩٤٠ بإنشاء دليل اداري . راجع تقرير « ادارة الهجرة والتجنيس » (واشنطن ١٩٤٠) ص ١٢٥ - ١٣٥ .

من أفراد الميدان والمكتب الرئيسى فى جهد متعاون . ولا قيمة للدليل بالطبع إذا لم تكن مادته حديثة ومختصرة وهو يبقى حديثا باستعمال الغلاف المتحرك الذى يسهل ادخال الصفحات الجديدة فيه لتحل محل الصفحات القديمة ويظل مختصرا بتدقيق النظر فى السياسات والاجراءات بحيث لا يحتوى الا السديد منها . والواقع أن هذه الحقيقة ذاتها قد تكون ذات أثر كبير فى تصحيح واحد من أخطر الأخطاء فى الإدارة البيروقراطية ، وهى الميل إلى مضاعفة الأوامر والقواعد واللوائح والتعليمات المكتوبة من كل الأنواع إلى درجة تهدل وتربك مشرفى الخط الأول .

كما أن الدليل الإدارى يعتبر مرشدا ممتازا للموظفين الجدد ، وقد استعمل لهذا الغرض فى إدارة الهجرة والجنسية . كما أنشأت هيئات أخرى نوعين من الدليل : أحدهما للاستعمال اليومى فى العمليات ، والآخر لأهداف التدريب . وتجد مثالا على ذلك فى مؤسسة أقسام المراجعة التابعة لديوان المحاسبة العامة التى نشرت بعد انشائها فى سنة ١٩٤٦ طبعتين متنازعتين من الدليل . وهناك الكثير مما يمكن أن يقال عن التوسع المستمر فى استخدام الدليل الإدارى فى الهيئات الحكومية (٢٣) .

اجتماعات الموظفين :

واجتماعات الموظفين وسيلة أخرى من وسائل الاشراف تستخدم فى تحقيق عمل الفريق والتفاهم المتبادل ويمكن استخدامها فى أى نقطة من التنظيم يكون استخدامها فيها سليما . واجتماع كبار الرؤساء الفنيين برئاسة الرئيس التنفيذى الأعلى وسيلة شائعة فى كل من الصناعة والحكومة. ولكن هناك ميلا متزايدا إلى الاعتماد على طريقة المؤتمرات فى جميع المستويات باعتبارها وسيلة تحقق مزايا علاقات المواجهة ووسيلة لتنسيق النواحي الفنية فى مشاة ما ، وتحويلها إلى برنامج موحد ، وكأجراء متابعة بالنسبة للمنفذ الاشرافى .

وطريقة المؤتمرات ترتبط ارتباطا وثيقا بديناميكية الجماعة واشكال أخرى من اجراء العلاقات الإنسانية . ويهتم بها علماء الإدارة العامة أكثر من ذى قبل بسبب ذبوع استخدامها كتكنيك إدارى هام . وقد أسفرت دراسة تمهيدية عن استخدام المؤتمرات فى العملية الإدارية عن أن هناك ثلاثة أهداف كبرى تخدمها هذه الوسيلة وهى تنشيط الاهتمام بالمشاكل والمساعدة على

(٢٢) يقدم « راي ميلر » مقالا بعنوان « نشوء دليل اجراءات زمن الحرب » فى مجلة الإدارة العامة العدد السادس (صيف ١٩٤٦) ص ٢٢٨ - ٢٣٤ عن دراسة حالة عامة .

حليها واكتساب القبول والتقدم في تنفيذ الحلول التي تقررت (٢٤) . وهذه جميعها جوانب من وظيفة الاشراف .

وقد يعقد اجتماع الموظفين على فترات منتظمة أو بين آونة وأخرى حسب الحاجة . وكما يعرف كل ادارى خبير قد يفشل مثل هذا المؤتمر وينجح نجاحا باهرا وفي كل من الحالىين وبين هذين الحدين نجد مدى كبيرا من الاحتمالات . وسوف لا ينجح مؤتمر الموظفين الا اذا توافرت له ظروف معينة : اولها : ألا يكون الرئيس مزهوا ومتفطرسا يتكلم أساسا ليستمع الى حديث نفسه . بل لابد أن يتصف بحسن الانصات ويظهر من سلوكه أنه يرحب بالأفكار المفيدة .

وثانيا : لابد أن يخطط جدول الأعمال وتوضيح خطوطه الرئيسية مقدما ان أمكن ؛ لأن الكلام المشتت الخارج عن الموضوع سوف يعوق تبادل الأفكار أكثر من أى شيء آخر . ولكن اذا علم المشتركون الموضوعات التي سوف تناقش ، واذا حددت مناقشاتهم في الموضوع ، وأشعروا مع ذلك أنهم لا يتعرضون لأى ضغط للوصول الى قرار معين فسوف يحدث في المعتاد تلاق بين العقول وهو ما يهدف اليه المؤتمر .

وثالثا : ينبغي أن يدار مؤتمر الموظفين في جو تزول فيه الحواجز الناشئة عن التخصص المهني ويشجع الرؤساء المتخصصون على أن يظهروا الاهتمام بالأمور التي تخص الجهاز جميعه ولا يقصروا اهتمامهم (كما يحدث غالبا) على الأمور التي تهم أقسامهم فحسب .

وسوف يحقق اجتماع الموظفين الذي يدار بنجاح في جو من الاسترخاء الاهداف العملية الثلاثة بصفة عامة من تنشيط الاهتمام بالمشكلات والمساعدة في حلها والتقدم في تنفيذ الحلول التي تقررت . ولكن اذا استعملت اجتماعات الموظفين كطلاء فحسب فسوف لا يخطئ المشتركون فيها في الاحساس بعدم جدواها وسوف لا تؤدي الى شيء أكثر من إثارة الأفراد المشغولين الذين يشعرون أن وقتهم قد استغل اشباعا لرغبة الرئيس الذاتية في الطهور .

وقد يعتمد الموظف الضعيف اعتمادا كبيرا على المؤتمرات لأنه غير قادر على اتخاذ القرارات بنفسه ، ويظن المنفذ المتفطرس في النهاية الأخرى - أنه لا يحتاج الى استشارة أى فرد في أى وقت وتحت أى ظروف . وعلى ذلك فإن مفتاح الموقف هو الموظف الذى يرأس الاجتماع . والتوازن المطلوب

(٢٤) مارتن كريبيرج ، هارولد جيتزكو « استخدام المؤتمرات في العملية الادارية » مجلة الادارة العامة العدد العاشر (ديبج ١٩٥٠) ص ٦٢ - ٦٨ .

يمثل في شخص قادر على اتخاذ قراراته بنفسه ولكنه راعب أيضا في أن يرى كل رئيس يتبع في علاقته الإشرافية نفس العملية العقلية التي يمر بها وهو يتخذ قرارا في الموضوعات المعروضة . ومن ثم يشسارك في الاحساس بالأهمية وفي عمل الفريق وفي الاهتمام الذاتي الذي ينشأ عن المشاركة في القرار . والحقيقة أن الأفراد يتعاونون على نحو أفضل عندما يكون لهم نصيب في اتخاذ القرارات فيشاركون فيما بعد في تنفيذها .

وأحد الاختبارات للمنفذ الكفء هو قدرته على أن يدير بنجاح اجتماع الموظفين ، وما يدعو للدهشة أن نجد عددا كبيرا من الرؤساء في كل من قطاع الأعمال والحكومة يفشلون في هذا الاختبار . ومع ذلك فكلما زادت معلومات علماء النفس المهتمين بالإدارة العامة عن هذه الطريقة كان هناك من الأسباب ما يحمل على الظن بأن الأداء التنفيذي سيتحسن (٢٥) .

المتابعة الإدارية :

بما تكن أهمية تخطيط العمل والتعليمات التي يضمها الدليل وعلاقات اللوجية في اجتماعات الموظفين فانها لاتغنى بأى حال عن المتابعة الإدارية حتى يسير البرنامج في الطريق الذي رسمه له الإدارى . والإشراف عمل صعب يتطلب انتباها دائما للواجب . وقد لاحظنا مرات عديدة في هذا الكتاب أنه كلما زاد التفويض تطلب الأمر زيادة المتابعة حتى يتحقق الإدارى بنفسه أن هناك مايسوغ هذا التفويض ولا يمكن الحصول على مثل هذا التأكيد إلا بمدامو الاتصال اليومي بما يجرى عن طريق الملاحظة الشخصية واستخدام وسائل المراقبة التي سوف تناقش في الفصل التالى .

وينبغى للإدارى أن يحفظ في ذاكرته حصرا شاملا لمسئوليياته يستعيد بهما بحساب عقلى سريع يتأكد به أن كل موضوع قد نال ما هو جدير به من عناية (٢٦) . ويكسبه مثل هذا التدريب أيضا شعورا باكتمال نهوضه بواجباته لأن الأجزاء تقع بصورة أيسر فى مكانها الصحيح . وفوق ذلك نانه بمراجعة مجالات مسئوليته يكتسب ادراكا للاستراتيجية لا يمكن أن يكتسبه بأى طريقة أخرى . فاذا كان رجلا مزدهما بالعمل فربما كان عليه أن يرعى مابين عشرة ومائة موضوع وهى تسير فى طريق التنفيذ . فاذا

٢٥: كمنال على البحوث التى تجرى حاليا راجع ملفولك جيتزكو « الاستفادة من الثجان المشتركة بين الهيئات » مجلة الإدارة المسماة العدد الماشر (صيف ١٩٥٠ - من ١٩ - ١٩٦٠ .

(٢٦) راجع القائمة الشاملة التى وردت فى كتاب مارشال ديموك - العمل التنفيذى (نيويورك ١٩٤٥) ص ٨٥ - ٨٦ .

غفل عن الاهتمام الثاني بأحدها : أو إذا ركز اهتمامه بناحية واحدة ،
 فسوف تتعرض بقية الموضوعات للفشل .
 وإذا كان الإداري متيقظا للمشكلات التي يتعرض لها مرسومه فسوف
 ينير الاهتمام ويحظى بالتقدير . والشرف الكفء لا يسخر مرسومه بل
 يعاملهم برفق وبدرابة أشبه بمعاملة قائد الفرقة الموسيقية لأفرادها أثناء
 الحفل . وكلما ارتفع المنفذ في مستواه الوظيفي زادت حاجته الى الدخول
 الى قلب المشكلة بسرعة وبمهارة . ولا بد أن يكون حاضر البديهة والا فلا يجد
 الوقت لأداء كل ما هو مطلوب منه . وهذه المقدرة على التعمق أمر يمكن أن
 يطور في باكورة الحياة وبصفة خاصة عن طريق النوع الصحيح من التدريب
 الأكاديمي . والتعليم أيضا يساعد الشخص على أن يكون حساسا من ناحية
 الأفراد والمواقف ، ولو أن التعليم هنا لابد أن يؤخذ بمفهومه الواسع بحيث
 يشمل التجربة في كل أنواع المواقف بما في ذلك مواقف الصراع والتعارض .
 ولا بد للإداري في كل مستوى مع كل ما توافر له من وسائل يستعين
 بها بما في ذلك تخطيط العمل والتعليمات واجتماعات الموظفين أن يقوم بكثير
 من التناوبة المتأنية إذا أراد أن يبقى باستمرار على دراية كاملة وملائمة
 مباشرة لحركة برنامجه ويحتفظ بصلاته الشخصية في داخل التنظيم .
 وبعبارة أخرى فلا بد للإداري من أن يطور فن تشكيل صورة مترابطة من
 واجبه الاشرافي بحيث يستطيع أن يدرك بسرعة ما إذا كان كل جزء منه يقع
 في نطاقه السليم دون انحراف .

مراجع مختارة

- American Management Association, *The Foreman's Basic Reading Kit* (New York, 1944).
 Brodred, Charles H., *Essentials of Management for Supervisors* (New York, 1947).
 Cooper, Alfred M., *How to Supervise People* (New York, 1941).
 —, *Supervision of Government Employees* (New York, 1943).
 Dimock, Marshall E., *The Executive in Action* (New York, 1945), Chaps. 16, 19.
 Fern, George H., *Training for Supervision in Industry* (New York, 1945).
 Follett, Mary Parker, *Dynamic Administration* edited by Henry C. Metcalf and L. Urwick (New York, 1941). Chapter 2, "The Giving of Orders," and Chapter 4, "Power," are outstanding contributions to the subject of supervision.

- Gardner, Burleigh B., and David G. Moore, *Human Relations in Industry* (rev. ed., Homewood, Ill., 1950).
- Gleser, Comstock, *Administrative Procedure* (Washington, D.C., 1941), Chaps. 12-13.
- Hopf, Harry A., "Administrative Coordination," *Advanced Management*, Vol. V (July-September, 1940).
- , "Organization, Executive Capacity and Progress," *Advanced Management*, Vol. XI (June, 1946).
- Lippawsky, Albert (ed.), *Administration: The Art and Science of Organization and Management* (New York, 1949), Chaps. 11, 19.
- Mazuchon, Arthur W., and John D. Millett, *Federal Administrators* (New York, 1939).
- , and Gladys Ogden, *The Administration of Federal Work Relief* (Chicago, 1941), Chap. 10, "The Flow of Command."
- Miller, Ray, "Evolution of a Wartime Procedure Manual," *Public Administration Review*, Vol. VI (Summer, 1946).
- Millett, John D., "Field Organization and Staff Supervision," in the symposium *New Horizons in Public Administration* (University, Ala., 1945), pp. 96-118.
- , *Management in the Public Service* (New York, 1954), Chap. 5, "Supervision."
- Niles, Mary Cushing, *Middle Management: The Job of the Junior Administrator* (rev. ed., New York, 1949).
- Persons, W.B., "Instilling Management Improvement in the United States Treasury Department," *Public Administration Review*, Vol. X (Summer, 1950).
- Pfiffner, John M., *Supervision of Personnel: Human Relations in the Management of Men* (New York, 1951).
- Reining, Henry J., "The Art of Supervision," in Fritz Morstein Marx (ed.), *The Elements of Public Administration* (New York, 1946), Chap. 19.
- Roethlisberger, F.J., *Management and Morale* (Cambridge, Mass., 1942).
- , and W.J. Dickson, *Management and the Worker* (Cambridge, Mass., 1939).

-
- Solom, Arad, "Work Planning in Government," *Advanced Management*, Vol. VII (July-September, October-December, 1942).
- Springall, William R., and Edward Schulz, *Elements of Supervision* (New York, 1942). From the standpoint of business administration.
- United States Civil Service Commission, *Supervision: A Selected List of References* (Washington, D.C., 1945).
- , *Supervision Improvement Program* (Washington, D.C., 1943).
- Waldo, Dwight, "Government by Procedure," in Fritz Morstein Marx (ed.), *The Elements of Public Administration* (New York, 1946), Chap. 17.

الرقابة الإدارية

الرقابة الادارية هي الوسيلة التي تستطيع بها الرئاسة الادارية أن تحدد هل الاهداف قد تحققت بكفاية وفي الوقت المحدد لها . وعلى ذلك والادارى يقيس الجهد بالنسبة للاهداف ويؤكد لنفسه انه سائر الى هذه الاهداف . ويمكن القول ان نظام الرقابة الادارية الموثوق به يشبه الى حدما التقارير المرسلة الى ضارب النصار الذي يصوب الى هدف أبعد من مدى بصره .

وهناك نوعان من الرقابة يشار اليهما عادة في مناقشات الإدارة العامة وهما : الرقابة الداخلية التنفيذية - وهي موضوع هذا الفصل ، والرقابة الديمقراطية الخارجية - وهي موضوع فصل تال(١) . ويعتبر كل من النوعين محاولة لتحديد المسألة عن السلطة التي خوات للموظفين العموميين والفرق الأساسى بينهما هو أن الرقابة الداخلية يمارسها المشرفون (ومن ثم فهي تختلط فى بعض الأحيان مع الوظيفة الاشرافية ذاتها) . وهي تختص أساسا بكفاية الأداء . فى حين أن الرقابة الخارجية تمارس مباشرة بواسطة الشعب أو الهيئة التشريعية أو المحاكم ، وهي تهتم بصفة أساسية بعامونية العمل التنفيذى واستجابة الموظفين العموميين للعمليات الديمقراطية. والشكل التالى يوضح العلاقة بين الرقابة التنفيذية الداخلية وبين عناصر الإدارة الأخرى فى محاولة مشتركة للوصول الى اهداف برنامج ما . ولايستطيع الادارى أن يتحقق من أن الاهداف تسير الى التحقيق ، وإن التنظيم صالح ، والأفراد تتوافر لهم المهارة ، والنتائج المسالية مرضية ، والقيادة فعالة ، أو أن التنسيق يعمل على ازالة الازدواج الا اذا توافرت له تقارير حديثة موثوق بها عن درجة تقدم كل جزء من البرنامج ، وما اذا كان يسير وفق التوقيت المقدر له . ولا يقتصر أمر الرقابة على ربط هذه العمليات مع بعضها ، ولكنها تبين للادارى موضع البرنامج من مساره المرسوم فى أى لحظة .

مجال مهمل :

تعتبر الرقابة الإدارية الداخلية مفهوما أساسيا في إدارة الأعمال حيث بذلت عناية كبيرة بطرق تحويل العمليات الى وحدات تقبل القياس يمكن اجراء مراجعة فورية عليها . أما في الإدارة العامة فقد أهمل هذا الموضوع ندرجة تدعو الى العجب ! ففي كتب الإدارة العامة المنهجية لا يستعمل مصطلح الرقابة بصفة عامة الا فيما يتعلق بالرقابة المركزية التي تفرضها لجنة الخدمة المدنية أو ديوان المحاسبة العامة ، أو فيما يرتبط بمناقشة المسألة الخارجية .



يرى معتقد رجل الأعمال الأمريكي أنه لا بد أن يتوافر للمنشأة المنتجة طرق فعالة لقياس الأداء الداخلي كجزء من تكتيك الإدارة . ويعني لفظ « قطاع الأعمال الأمريكي » بالذات محاسبة التكاليف ودراسات الوقت والحركة وهندسة الكفاية وتبسيط العمل وتقنين المعرفة . والواقع أن هذه المعرفة تحظى بدرجة كبيرة من الاهتمام حتى انه ينظر اليها في كثير من البلاد على انها أكثر ما تصدره الى البلاد المختلفة قيمة في برنامج المعونات الاقتصادية . ويبدو أنه اذا أمكن تطوير الطرق الفنية للرقابة الداخلية المطبقة في إدارة الأعمال بحيث تلائم الإدارة الحكومية - وليس هناك شك ما في إمكان مثل هذا التطوير ، فسوف تكون ذات قيمة .

ويغلب أن يستعمل الكثيرون من المؤلفين المتأخرين في مجال إدارة الأعمال مصطلحي الرقابة والإدارة كل في مكان الآخر ، وذلك بسبب اهتمام رجال

الأعمال الشديدة بموضوع الرقابة . مثال ذلك أن واحدا من أشهر هؤلاء الكتاب يذكر صراحة أن الإدارة تتعامل مع الرقابة (٢) . ويعرف آخرون الإدارة على أنها الرقابة مضافا إليها شيء آخر مثل التوجيه والتنسيق والسياسات والعلاقات العامة وأمنائها . كما يقال عن الإدارة أيضا أنها السياسات والتنظيم وتشغيل المنظمة وكل هؤلاء الثلاثة مرادفة للرقابة (٣) . ومهما يكن التحريف المستعمل فقد احتلت وظيفة الرقابة الداخلية لفترة طويلة مكانا رئيسيا في تفكير علماء إدارة الأعمال .

ومع أن الاهتمام الحالي في الإدارة يتركز على العلاقات الإنسانية إلا أن أهمية وظيفة الرقابة الداخلية لم تقل نتيجة لذلك . ومن السهل أن نهمل ما كنا نقوم به إذا ظهر جديد يستأثر بهذا الاهتمام ، ولكن ينبغي أن تقاوم هذه النزعة ويفضل عليها الاهتمام المتوازن . ومفهوم الرقابة باعتباره اتجاها يمكن أن يعدل تدريجيا كلما زادت أهمية العامل الإنساني ، ولكن الرقابة باعتبارها نظاما في التكنيك الإداري تتحقق به أقصى كفاية في الأداء لابد أن تضطلع دائما بدور رئيسي في الإدارة الرأسمالية كما ينبغي أن تتأمل اهتماما أكبر في الإدارة العامة مما كان لها في الماضي .

وإذا تسخّل الذين يمارسون وظيفة الرقابة فيما لايعنيهم فإن ذلك يضع حاجزا في طريق العلاقات الإنسانية السليمة . فلم يعد للشخصية المستبدة بعد مكان في الإدارة - الخاصة والعامة على السواء - أكثر مما بقي لها في أي جزء من أجزاء الديمقراطية . وعندما أبرزت « ماري پاركر فوليت » الأثر الإنساني السيئ لزيادة الاهتمام بمفهوم الرقابة وبما أطلق عليه السلطة النهائية فقد قدمت بذلك خدمة ممتازة . وقالت السيدة فوليت : « عندما يتحدث المؤلفون في إدارة الأعمال عن السلطة النهائية والرقابة العليا لوظيفتين من وظائف الإدارة فاني أظن أن هذا الاستعمال للتعيرين أحياء للماضي » (٤) . فقد أدركت هذه المرأة الحكيمة منذ أكثر من ثلاثين سنة أن الكثرين ، بل والكثيرين جدا يشاركون في الإعداد الفعلي لاتخاذ القرارات

(٢) جيمس ماكنتزي - إدارة الأعمال (سبتمبر ١٩٢٤) ص ١٢ .

(٣) ل . ج . مارشال إدارة الأعمال (شيكاغو ١٩٢١) ص ١ - ٢ .

(٤) ماري پاركر فوليت « خضعة السلطة النهائية » نشرته جمعية تابلور العدد التاسع (أكتوبر ١٩٢٦) ص ٢٤٢ - ٢٤٦ . أعيد نشره في كتاب الإدارة : فن وعلم التنظيم والإدارة تحرير ألبرت ليبافسكي (نيويورك ١٩٢٩) ص ٢٢٦ - ٢٢٧ ، وللإطلاع على دراسة تفصيلية في نقدنا للرقابة كاتجاء راجع كتاب ديناميكية الإدارة تحرير هنري ستاكف ، ولندل إيرويك (نيويورك ١٩٢٧) الذي هو تجميع لبحوث ماري پاركر فوليت .

الإدارية بحيث أخذ مفهوم السلطة النهائية يفقد ما يكون قد اتصف به من الصحة .

ومع ذلك فليس هناك ما يبرر استنادا الى ماسبق الاقلال من أهمية وسائل الرقابة الداخلية ، بل ان مثل هذا يعتبر تشويها لما اعتنقته السيدة فوليت وغيرها من أنصار مدرسة العلاقات الانسانية . والمطلوب هو الجمع بين اتجاه العلاقات الانسانية يصاحبه أحسن ما يمكن ابتكاره من وسائل قياس الأداء . وهذا يعنى مداومة الاستفادة من خبير الكفاية الانتاجية دون



أن يوضع في مركز الرياسة . وسوف يتضح لنا بمرور الوقت أنه لن يكون لأي نوع من الأداء أثر فعال الا اذا صاحبه تقدير للعنصر الانساني في الموقف .

وسائل الرقابة - الاستراتيجية العامة :

الرقابة مسالة عملية فهي تحول برنامج العمل الى وحدات مقيسة ثم تسجل النتائج بدقة وعلى الفور بحيث يعلم كل فرد في المنظمة بالضبط

موقف التنفيذ ومقدار ما تحقق في أى لحظة بالنسبة للأهداف التى سبق تحديدها . وليس هذا أمرا يستطيع المنفذ فى المستوى الأعلى أو خبير الكفاية أن ينجزه بمفرده باستخدام ساعة الوقف ودراسة الحركة والتوزيع المكاني، بل إن الرقابة شأنها شأن التخطيط وظيفة لابد أن يسهم فيها كل فرد فى التنظيم . ووسيلة الرقابة هى التقارير والخرائط .

ويتوقف نسق الرقابة المستخدم أولا على نمط البرنامج الذى يدار وتعتمد درجة الدقة فيه على ما يتطلبه البرنامج . ومع ذلك فإنه توجد فى أغلب أنظمة الرقابة الداخلية سمات مشتركة معينة . أولاها أن نظام الرقابة ليس شيئا يوضع فى مكان بعيد عن العمل ليفيد فى موقف افتراضى بل إنه لابد أن يخدم كل وحدة عاملة عند كل مستوى من مستويات التنسيق . والخطوات الرئيسية الثلاث فى إقامة نظام للرقابة هى تصميم النسق وإيجاد المعايير وتوقيع الدرجة التى يتباين بها الأداء الفعلى عن هذه المعايير على خريطة . ويجب أن يتأكد من يقوم بتصميم نظام الرقابة أن تكون البيانات المطلوب جمعها مفيدة ومناسبة وقابلة للقياس .

وبالإضافة إلى ذلك لابد أن تتاح الفرصة لجميع الذين يهتمون ببرنامج الرقابة أن يناقشوه وينقدوه ويتقبلوه عاطفيا وعقليا قبل أن يدخل مرحلة التطبيق . ومن المهم أن يستطيع كل من يتناولهم البرنامج الإجابة مؤبدين على السؤال التالى : « ما تأثير هذا البرنامج على عملى ؟ » لأن التقبل العام أمر لاغنى عنه للنجاح فإذا أمكن اقناع العاملين أن نظام الرقابة هو أداة يستطيعون بها أن يقيسوا تقدمهم فى عملهم . ويحسنوا من أدائهم . ويؤيدوا من زعمهم بعملهم ، ويظهروا اهتمامهم الشخصى به ، ويرفعوا من فرصهم الحصول على المكافآت أو الترقيات ، فالأرجح أنهم يبدون اهتماما شخصيا به . وعلى ذلك لابد أن يقتنع العاملون - أفرادا وجماعات - بعدالة المعايير . أما إذا نظر إلى هذا النظام على أنه لا يبدو أن يكون وسيلة لانتاج أكبر فى زمن أقل فى مقابل نفس الأجر فإنه قد يضعف روح الموظفين المعنوية إلى درجة كبيرة (٥) .

ولما كان تطبيق نظام الرقابة يستند إلى التقارير الدقيقة فلا بد أن تتجمع بيانات محددة عن العمليات الجارية بصفة روتينية فى مستوى العمل

(٥) ثبت هذا من طريق البحث - راجع على سبيل المثال الحد من الانتاج بين العمال غير المنظمين س . ب - ماثيوسون (نيويورك ١٩٢١) أو الحد من الانتاج والانتشاق الاجتماعى فى الصناعة كتيب أوليفس كولنز ، ملفيل داكوتون ، دونالد روى فى مجلة علم الإنسان التطبيعى المجلد الخامس (صيف ١٩٤٦) ص ١ - ٤ .

التنفيدي كجزء معتاد من العمليات اليومية وليس كعبء اضافي يوضع على العاملين . ويلزم أن تقدم مثل هذه البيانات بمدلول وحدات النقود أو الوقت أو وحدات المادية من نوع ما . وبعبارة أخرى يجب أن تقبل هذه الوحدات القياس . وكثيرا ما تفعل هذه النقطة ويضيع الوقت الطويل في محاولة موازنة عوامل لا تقبل القياس مع نمط يتطلب بيانات متماسكة واضحة . وتقدم فيما يلي نصيحة قيمة مستمدة من التجربة في قطاع الأعمال :

يرغب المنفذون في الرقابة على عملياتهم . ولكنهم عندما يحاولون قياس ما لا يقبل القياس وعندما يطلبون أن تبرر المعتقدات الشخصية بعناصر كمية وعندما يجبرون موظفي المستويات الأدنى على اتفاق الوقت في الحصول على نتائج مقيسة بدلا من مواجهة مشكلات التنفيذ الواقعية فإن الرقابة تضعف نفسها . لأن الرقابة على المواقف عن طريق القياس قد تكون عديدة الأثر مثلها مثل الرقابة التحكيمية على الأفراد عن طريق المركز الوظيفي (٦) .

وعندما تقدم البيانات المطلوبة يجري تجميعها في كل مستوى من مستويات التنسيق المتتابعة حتى تكون لدى الموظفين في كل مكان من التنظيم صورة كاملة للإنجاز . والاختبار الذي يبين ملاءمة نظام الرقابة هو ما اذا كانت البيانات المقدمة على درجة كافية من السداد والوضوح والتفصيل (متضمنة الغرائط اذا تيسر) لتبين للمشرف أين ينبغي له أن يبحث أو يتخذ نوعا من الاجراء . ويجب عليه لكي يعرف أين تقع المشكلات أن يكون قادرا على مقارنة الانجاز كما يبينه نظام الرقابة بنوع من المعدل - معيار أو حصة - تبين أين ينبغي أن يصل العمل في سلسلة من نقاط محددة . ويقدم نظام الميزانية نوعا من المعايير يضع حدود الانفاق ويتنبأ بالانجاز في فترات محددة خلال السنة عن طريق نظام يصاحب الميزانية من تخطيط العمل ونظام موثوق به لحساب التكاليف .

وحدات القياس :

تعتمد الرقابة على القياس (٧) . انظر مثلا كيف تحدد مؤسسة صناعية خاصة تكاليفها الحقيقية وما اذا كانت تحقق ربحا : فاولا تحدد عند كل خطوة في العملية وحدات عمل ووحدة العمل هي « عملية أو جزء من عملية

(٦) ليرت ، أولريخ ، يوز في كتاب العمل التنفيدي (يوسن ١٩٥١) ص ٣٦ وما بعدها . ننصح بالاطلاع على هذا الفصل لما يختار به مع وضوح ومن تركيزه على المسائل الرئيسية .

(٧) تنبع المناقشة الحالية التحليل الذي قدمه أندرسون وشغنتج في كتاب علم مدسة الإنتاج (نيويورك ١٩٢٨) الفصل الثاني .

لأنه قبل التقسيم إلى أجزاء أصغر في التطبيق تحت ظروف الأداء السائدة «(٨)» وقد تشتمل وحدة العمل في التصنيع على مناشط تباين بين الضغط على مفتاح وتقييد حساب دائن وربط مسمار محوى والخصم من المصروفات ، أو مجرد ملاحظة أداء ميكانيكي أو كيموي .

والخطوة التالية هي انشاء عملية أو وحدات انتاج ، وذلك بالجمع بين وحدات العمل في مجموعات أكبر . وتعرف وحدة الانتاج بأنها « قطعة » أو جزء مكتمل يدخل في تكوين منتج نهائي . فوحدة العمل في صناعة السيارات هي مثلاً ضغط « قلاووظ » على يد مكنة . ووحدة الانتاج هي حاجز الاصطدام المكتمل والمعد للتجميع . والشئ الهام الذي يلاحظ عن كل من وحدتي العمل والانتاج هو أنه لابد أن تستجيب كل منهما للقياس الدقيق فيما يتعلق بالحجم والنوع اللازم لانتاجها والتكاليف .

والخطوة الثالثة هي أن تقسم المنشأة جميعها إلى مراكز انتاج . ومركز الانتاج هو عبارة عن مكنة أو مجموعة من المكنات تكون ورشة مستقلة . وأهمية هذه النقطة واضحة : فانه بقسمة التكاليف الكلية لمركز الانتاج على عدد الوحدات التي ينتجها يمكن تحديد تكاليف أى وحدة انتاج ، وبذلك تخلق المعايير أو المدلات ، وإذا انخفضت تكاليف الانتاج ، أو زادت عن هذه الأرقام علمت الإدارة فوراً بهذا وحاولت أن تجد له تفسيراً .

والخطوة الرابعة تسمى الاجراء وهو يشمل عدداً من العمليات المتتابعة تجمع عادة في سلسلة . مثال ذلك حركة المواد أو التفتيش على المواد المجمعة من مناطق عديدة . ويتضمن الاجراء تنسيقاً أكبر مما يوجد في وحدة العمل ومن وحدة الانتاج أو مركز الانتاج ؛ اذ تجمع عمليات متوالية عديدة للتنفيذ المشترك والرقابة .

والخطوة الخامسة والأخيرة في رقابة العمل الصناعي هي المنتج النهائي أو الخدمة التي تجمع عمل كل مراكز الانتاج في تركيب نهائي كما هو الشأن عندما تخرج عربة من خط الانتاج . وهذه الخطوة الأخيرة هي التي يشار إليها عادة برقابة الانتاج ، ولكن سوف لا تكون مثل هذه الرقابة ممكنة دون اتمام كل الخطوات التي سبقتها فلم يكن من المستطاع تحديد تكاليف الوحدة في المنتج النهائي الا أن تكون تكاليف الوحدة قد حدثت في كل خطوة سابقة في نظام الرقابة . كما لا يمكن تحديد سعر المنتج وحساب

(٨) ل . ب . القورد : كتاب تطبيق قوانين الإدارة على التصنيع (نيويورك ١٩٢٨)

الربح على أساس واقعى فى كل وحدة انتاج الا اذا كانت كل خطوة من الخطوات السابقة صحيحة .

وحدات القياس فى الحكومة :

تنهض الحكومة على خلاف المنشآت الخاصة بكثير من الواجبات التى تتحدى التوبىب باعتبارها منتجات أو حتى خدمات ، فمثلا قسم شرطة البلدية يحمى الأرواح والممتلكات فى مدينة ، ومن الواضح أن هذا النشاط يعتبر خدمة يمنها المتسع . ولكن ماهى وحدة الحماية؟ وكم تتكلف وتحمى وزارة أجنبية مواطنى الولايات المتحدة الذين يسافرون الى بلاد أخرى . وهذه أيضا عملية . ولكن كيف تقاس وماذا تكون قيمتها ؟ والمحاكم مفتوحة لجميع المواطنين ولكن لا يستخدمها فى كل سنة الا نسبة صغيرة من جمهور المواطنين . فما هى قيمتها بمدلول يقبل القياس ؟ وتبدو الصعوبة واضحة على الفور فى التعرف على الوحدات التى تقبل القياس فى مثل هذه الحالات (٩) .

ومع ذلك فهناك مجالات واسعة فى الادارة العامة يمكن فيها تطبيق معايير فى القياس تقارن بالمعايير المستخدمة فى الصناعة لتحليل وحدات العمل ووحدات الانتاج ومراكز الانتاج والعمليات بحيث تتحقق من تكاليف المنتج النهائى أو الخدمة . وقد تكون الألفاظ مختلفة بعض الشيء ، ولكن الاجراء لا يختلف مطلقا . ففي مستوى الخدمة البلدية وضعت مقاييس لكفاية الأداء فى أعمال الشرطة والحريق والتعليم والخدمة المكتبية والأشغال العامة ولكن بالإضافة الى ذلك نشأ عدد من اجراءات الرقابة يشمل صلاحية خدمات البلدية متميزة عن فاعليتها وفى مستوى الولاية أشار معهد الادارة العامة فى نيويورك الى الوسيلة فى مجالات ادارة الطرق الرئيسية وادارة التعليم (١٠) . ومع ذلك فلا بد أن نسلم بأن أغلب الدراسات فى الولايات قد أظهرت حتى الآن أنه بينما تقبل نتائج المناشط الحكومية أو فاعلية الأداء فيها القياس فى الحقيقة الا أن الجهود الفعلية التى بذلت لقياسها كانت أقل مما هو مستطاع .

(٩) راجع على سبيل المثال قياس المناشط البلدية تأليف كلارنس ريدلى ، هيربرت سيمون (الطبعة الثانية شيكاغو ١٩٤٢) .

(١٠) معهد الادارة العامة « تقرير سرى عن مؤثر وحدات الحكومات المحلية مع التركيز على الطرق الرئيسية » المنعقد فى مدينة نيويورك فى ٢٨ ، ٢٩ ، ٣٠ أبريل سنة ١٩٤٣ تحت رعاية مجلس العلوم الاجتماعية (مذكرة غير منشورة) ص ٨٤ وما بعدها والمراجع . انظر أيضا دراسة المعهد التى عنوانها « البحث الرسمى فى مئة وتكاليف التنظيم العام فى ولاية نيويورك » (١١ جزءا نيويورك ٢٨) .

وقد حدث التطور البارز خلال العقد الماضي أو نحو ذلك في المستوى الفيدرالى أساسا حيث صاحبت وسائل قياس العمل نشوء ما يسمى بميزانية الأداء (١١) . وبالإضافة الى ذلك فقد أجرى عدد قليل من المدن متأثرة بعض الشيء بهذا التطور (وبصفة خاصة مدينة كانساس وریشموند ومسان ديجو) ، وكذلك كانيفورنيا ومدينتي أو ثلاث مدن أخرى تجارب حول نظم الرقابة الادارية تركز على الميزانية . ومن ذلك اكتشف أنه يمكن فى الواقع تطوير وحدات قياس فى الهيئات العامة الناجحة لكثير مما نهض به الحكومة .

فمثلا ماهى تكاليف تشغيل عربة نقل حكومية أو عربة تسوية أو بولدوزر؟ وماهى تكاليف تسوية أو صيانة مسافة ميل من الطرق الرئيسية ؟ وماهى تكاليف سفينة شحن أو مدمرة أو دبابة أو صاروخ موجه ؟ وكذلك فإن هناك مناشط من نوع آخر تقبل القياس هى تكاليف تعليم تلميذ فى المرحلة الأولى مقارنة بتكاليف تعليم تلميذ فى الفصول الأخيرة من المرحلة الثانوية والأرباح مقيسة بالانتاج الزراعى ، ونتيجة ما تقدمه الحكومة للفلاحين فى مقابل القيام ببعض التجارب فى فلاحة الأرض مقارنة بالمعونات التى تدفع اليهم لشراء المخصبات وما تتكلفه وزارة البريد فى نقل كل وحدة من مختلف مراتب المراسلات واختلاف تكاليف المياه للمقيمين فى المدن المجاورة وتكاليف تحصيل ما قيمته مليون دولار من ضرائب الدخل الفيدرالية ، ونسبة التكاليف رياسية للتكاليف التنفيذية فى مختلف الخدمات الاجتماعية . هذه التقديرات وكثير مثلها فى كل أجزاء العمليات الحكومية يمكن أن تحدد الآن فى الأغلب على أساس البيانات التى تجمع خلال عمليات ادارة الميزانية .

ولكن مثل هذه البيانات ذات فائدة كبيرة للموظف التنفيذى بحيث لايجوز الإبقاء عليها محبوسة فى سجلات ادارة الميزانية . وينبغى أن تتاح هذه البيانات للموظفين التنفيذيين ، أو ينبغى لهم أن يجمعوا البيانات اللازمة لهم بصفة دائمة لاستخدامها باستمرار . فقد وجد الآن أنه حتى المجالات الحكومية، التى افترض من قبل أنها تستعصى على تحليل وحدة التكلفة ، أنه بالثابرة والابتكار يمكن اجراء تقدم كبير فيها . ومع التسليم أنه يصعب غالبا الوصول الى درجة الجودة المطلوبة وأن من الصعب توزيع التكاليف المشتركة، وأنه ليس من المستطاع دائما حساب قيمة المزايا بدقة فإن الحقيقة مازالت هى أن القياس التقريبي فى يد الإدارى خير من عدم وجود مقياس مطلقا . لماذا ؟ لأنه حتى اذا لم تكن القياسات على درجة كافية من الدقة فإن الإدارى

يسلط مع ثبات عناصر العمل أن يحدد ما اذا كانت الأمور في المنظمة ووحدات برنامجه آخذة في التقدم أو التأخر على منحنى كفاية الأداء . وفي بعض الأحيان تكون معرفة الاتجاه هي كل ما يحتاج اليه الادارى حتى يبدأ في البحث عن النقاط الضعيفة في التنظيم .

امتداد الرقابة الداخلية في الادارة العامة :

كيف يمكن التوسع في أنظمة الرقابة الداخلية في الادارة العامة ؟ (١٢)
أولا يجب أن تحلل مختلف أنواع المواقف الادارية للتعرف على مدى مطاوعتها للمقياس والمعايرة . وسوف يتضح أن هناك ثلاثة أنواع رئيسية من المواقف:
١ - العمل الذى تبلغ فيه المعيارية نفس الدرجة المكتملة التى وصلت اليها الصناعة ، ومن ثم فهى تخضع لنفس درجة القياس .
٢ - الأعمال والوظائف المتكررة التى تقبل القياس نسبيا ، ولكن تحدث فيها بعض الذبذبات ومع ذلك فانه يمكن باستخدام الاحصاء تقدير العبء التقريبى للعمل خلال فترة من الزمن ، وبذلك يتنبأ بها بدرجة مقبولة من الدقة .

٣ - وأخيرا المواقف التى لايمكن التنبؤ فيها بالأعمال القادمة ، ومثل هذه النشاطات متنوعة المظاهر لأنها تتضمن مشكلات جديدة وأعمالا تظهر في فترات غير منتظمة . وهذا هو المجال الوحيد الذى يحتوى على مشكلة حقيقية من وجهة نظر القياس الذى تتطلبه أغراض الرقابة .

ومع أن هذه الأنواع الثلاثة من المواقف يمكن التمييز بينها إلا أنه من المحتمل أن يشمل العمل في أى هيئة حكومية كبيرة الأنواع الثلاثة ، ومن ثم يتطلب الأمر استخدام ثلاث طرق فنية مختلفة لقياس العمل مفردة ومجمعة ويكون على الاداريين اذن أن يركبوا النتائج في صورة متناسقة بالنسبة للبرنامج جميعه . ولكن العملية هي نفس ما يتبع في المنشآت الخاصة الكبيرة فيما عدا الفروق المنتظرة من حيث الدرجة .

وتنوضح النوع الأول من هذه الأنواع الثلاثة للمواقف الادارية - النوع الذى تتوافر فيه درجة كبيرة من المعيارية والقياسية . أخذ مكتب التأمين والضمان الاجتماعى لكبار السن والمعمرين كمثال لذلك فان النظر في طلبات الضمان الاجتماعى وتحديد مقادير المزايا والمطالبات هي عمليات

(١٢) بنى التحليل التالى على عمل مائدة مستديرة عقدتها فرع واشنطن من جمعية تقدم الادارة ونشر عنها تقرير في عددين من مجلة تقدم الادارة (يولية - سبتمبر - أكتوبر - ديسمبر سنة ١٩٤٢) ص ١٣٦ - ١٢٩ بعنوان « تخطيط العمل في الحكومة » .

معيارية ، اذ انه من البيانات عن التغيرات المنتظرة في التوظيف وعدد الافراد اللادخلين أو الخارجين من سوق العمالة ونحو ذلك يمكن تقدير عبء العمل اليومي المحتمل وغير ذلك من أعباء العمل الدورية التي يمكن منها حساب معدلات الانتاج اليومية لكل عملية . ثم تجمع هذه البيانات عن كل عملية نفقت في نفس الوحدة ويتألف منها ميزانية أفراد لها . ويصبح هذا الرقم هو المعدل . وبعد ذلك وفي نطاق حدود الميزانية الشاملة يزداد أو ينقص عدد الافراد عن المعدل المقدر بنفس النسبة التي اختلف بها عبء العمل عما كان منتظرا لنصل الى العدد الحقيقي للأفراد اللازمين ، وبذلك تكون عملية واحدة هي الأساس لكل من التخطيط والرقابة .

ولا يسمح النوع الثاني من المواقف الادارية بمثل هذه الدرجة العالية من التوقع ، كما يتضح ذلك بالاجراء المتبع في مصلحة الغابات مثلا ، ففي تحديد عبء العمل لحراس المناطق - الذين يشرف كل منهم على قسم معين من غابة أهلية - فان الخطوة الاولى هي تحليل العمل الجارى وتقييم العمل المطلوب تنفيذه وتقدير تأثير الطوارئ مثل العواصف والحريق ، وعلى هذا الأساس توضع خطط عريضة لموسم كامل من العمل ، ثم تدقق هذه الخطط بتوحيد وقت السفر (أى تخطيط عدد من الأعمال للقيام به في رحلة واحدة)، وتوزيع الأعمال غير المتكررة على الشهور التي يخف فيها عبء العمل الى اقل ما يمكن . وعندما تبدو زيادة في عبء العمل عند أى نقطة (بزيادة كمية العمل المطلوب أدائه عن الجهد المتاح بالرجل ساعة) ينسق بين خطتي عمل واحدة للعمل الذى يجب أن يؤدي واخرى للعمل الذى نبغى أن ينجزه .

وبعبارة أخرى يؤسس نظام الرقابة على عبء العمل الذى ينهض به الفرد أو الوحدة في مدى فترة من الزمن ولا تبذل أى محاولة للتحديد النوعى لما يجب أن ينجز ، وأين ، ومن الذى ينهض به في يوم محدد . ومادام العمل لم يقن ومن المستحيل أن تعرف ماينجزه كل عامل بالضبط والوقت الذى يستنفده في ذلك ، فليس هناك وسيلة أخرى . فاذا ظهر أن الحساب خاطئ فانه يمكن اصلاحه اما بزيادة اما بنقص مساحة منطقة الحراسة ، تعيين أفراد اضافيين لمساعدة الحارس ، أو اجراء تعديل مشابه لهذا .

والنوع الثالث من المواقف الادارية هو الذى يتضمن أنواعا من العمل متغيرة وغير مقننة وبصفة خاصة أنشطة الاداريين والمحامين والكتاب والعلماء وغيرهم من الفنيين . وفي هذا المجال بالذات تقابل نشاط الرقابة ببعض من الشك ، ورغم ذلك فانه من الممكن حتى في هذا المجال الحصول على

بيانات عن الواجبات المختلفة من حيث الشكل والموضوع ، وطريقة القيام بها ، وتقدير عبء العمل فيها ، وعدد مرات الاشتراك في النهوض بالواجبات في داخل مكتب واحد أو بين المكاتب عن طريق المؤتمرات واللجان والتوضيح والمراجعة ، وأمثال ذلك ، والحاجة الى أفراد فنيين وكتابيين ليتنقلوا بين الواجبات ويعملوا غالباً في ثلاثة أو أربعة منها في نفس الوقت مع الصعوبة في تبويب الأعمال . وسوف تساعد مثل هذه البيانات على توضيح كثير من العمليات ، ولكن يندر أن يكون من الممكن وضع نظام مكتمل من الرقابة مؤسس على وسائل فنية أكثر رسوخاً .

وقد عبر شستر برنارد عن وجهة النظر السائدة في الادارة في هذا النوع الثالث من المواقف الادارية عندما لاحظ أن الرقابة ترتبط بطريقة مباشرة وبصفة خاصة في التطبيق الواعي بعمل المنظمة جميعها أكثر منها بعمل المنفذين بذاته (١٣) . ومع ذلك فانه نتيجة لتأثير لورانس آيل و عدد قليل غيره أصبح الوضع يتزايد في أن جميع الأعمال - حتى العقلي منها - « يقبل التحليل ، ومن ثم تخضع لنوع من قياس التوقع والرقابة » (١٤) . مثال ذلك أن ادارة ضمان المزرعة التابعة لوزارة الزراعة طبقت عقب اندلاع الحرب العالمية الثانية بقليل خطة آيل لتحليل الوظائف في الجهاز جميعه بما في ذلك الوظائف التنفيذية العليا لترى كيف يتسق سير جميع العمليات معا . وقد كانت النتيجة غير المتوقعة هي « الغاء الكثير من أنظمة الرقابة وخزائن السجلات والملفات » . وقد اكتشف بالإضافة الى أشياء أخرى - ماتعلمته كثير من الهيئات - من أن المخالفة في عدد أنظمة الرقابة يمكن أن يتساوى في ضرره مع الغاء الرقابة كلية (١٥) .

وتشير تجربة ادارة ضمان المزرعة وغيرها كثير الى أنه اذا قام كل موظف في تنظيم ما من الرئيس الى كتبة الحفظ بتحليل شامل لما يقوم به من عمل ،

(١٣) شستر برنارد في كتاب وظائف المنفذ (كيردج ماساشوستس ١٩٢٨) ص ٢٢٢ .
(١٤) لورانس آيل « المفكرة التنفيذية في مجال الموارد الانسانية » نشرة رقم ١٢ قسم العلاقات الصناعية (معهد كاليفورنيا للتكنولوجيا بساندينا كاليفورنيا اول ابريل سنة ١٩٤٦) ، عوامل التطور الحديث في التنظيم - الأفراد - (اتحاد الادارة الأمريكي - نوفمبر ١٩٢٨) ، انظر أيضا ل . ل بيرستون « اختبار الدكاء ، القدرات » مجلة الموظفين العموميين العدد السابع (يناير ١٩٤٥) ص ٢٢ - ٢٧ ، و . رتشادسون « التطبيقات الممكنة لتحليل العوامل في عمل ادارة الأفراد في الحكومة » مجلة ادارة الأفراد في الحكومة - العدد الاول (يناير ١٩٤٠) ص ١٨ .

(١٥) قروست مورجان « تجربة في تمويض الضخامة في الأفراد في الهيئات الحكومية » الادارة المتقدمة العدد الثامن (ابريل - يونية ١٩٤٣) ص ٥٦ - ٥٩ .

واذا جمعت بيانات كل وحدة ثم نوقشت فإنه يمكن رسم خريطة اتدفق العمل تؤدي الى تبسيط كبير لعب العمل . وتكاد تكون النتيجة دائما هي التوفير في الأفراد . وفي هذا المثال حدث وفر في القوة العاملة مقداره ٣٢٠٤ رجل - ساعة في الشهر ، من بين ٥٠٠ موظف . وبالإضافة الى ذلك تكشف مجلات الازدواج وافتقاد التنسيق وسسارت العمليات بعد ذلك على نحو أسرع ، وامتنع كثير من الارتباك .

مسائل في اجراءات الرقابة - المعيارية :

تنشأ في تطبيق وسائل الرقابة الادارية بعض مسائل تحير الاداريين بصفة مستمرة منها : فوائد ومساوىء المعيارية والوضع السليم لتطبيق الرقابة في داخل التنظيم واستخدام دراسات الوقت والحركة في الحكومة واستخدام الاحصاء والمحاسبة كوسيلتين للرقابة .

واذا نظرنا في أول هذه الموضوعات فإن الأثر المخدم للاقتياس هو بغض أكثر الأفراد لفهم الرقابة . ومثل هؤلاء يقدررون الفردية والحرية والتجريب وحق الانسان في أن يختلف عن غيره . ومن ناحية أخرى فإن هؤلاء الذين يميلون بطبيعتهم الى وسائل الرقابة الدقيقة يقدررون النظام والوثوق والطريقة المثلى الوحيدة . ويمكن أن تسبب كل من الشخصيتين اذا وصلنا الى نهاية المدى في التطرف انحرافا خطيرا في الادارة . والمخالف يفشل في التعاون بسبب سمته الغرضية والموائم بسبب العصيان بين زملائه وهو يوسيه نظرا لما يمسك به من الكمال .

ولكن ليس هناك ما يدعو - كما أشرنا من قبل - للمغالاة في طرق الرقابة الادارية كي تحقق نتائج مفيدة فاذا كان تقبل قدر معين من المعيارية هو الزمن الذي تدفعه الصناعة لتحقيق الرقابة الادارية الفعالة أفليس هذا عائدا يستحق أن تنظر اليه الحكومة بمقفل مفتوح ؟ والمدخل المنطقي هو تفهم السبب في ضرورة المعيارية ، ثم محاولة توفير متطلباتها مادام الامر لا يبعد أن يكون مساندة المنصر الانساني في الادارة وليس طمسه .

ويبدو أن المهندسين من بين جماعات أصحاب المهارة الذين يتمتعون بالادارة هم أكثرهم اقتناعا بمزايا الاتساق ، وهو اتجاه أوضحه « دوجلاس ماينر » - وهو نفسه استاذ في الهندسة - فبعد ان أوضح ان المعيارية في إفراد والمكنات سر تقدم أمريكا الصناعي ، أثار التساؤل عما اذا كان يمكن أو ينبغي في الواقع أن يخضع الجهد الانساني أيضا لنفس الرقابة ، وكان رده على ذلك بالإيجاب . فهو يعتقد أن للانواع الفنية من المعيارية - كما هي الحال في ادارة الأفراد - « تأثيرا عن المشكلات الانسانية في أنها تساعد

على المحافظة على المجهود فتصبح الأعمال أبسط وأيسر طريقا ويقل الإشراف المطلوب ، لأن الإجراء المعياري قد تقرر من قبل ، (١٦) .
وبدليل ماينر على أن المعيارية مرغوب فيها على الأقل في ثلاثة أنواع من شئون الأفراد تشمل ترتيب الأعمال وتدرج عمال الإنتاج ، وترتيب الوظائف ، وترتيب الأداء لعمال المكتب . ولكنه يتخطى ذلك إلى الدفاع عن المعيارية في مجال العلاقات الإنسانية بأكمله . وهو يعتقد مثلا أن القياس في الأشياء الفيزيائية كان ولا يزال أداة عقلية للحضارة . وكذلك فإن قياس القيم الإنسانية أداة مفيدة في حل مشكلات الإدارة . وهو يدعى أنه نظرا لأن أغلب الأفراد قد تمردوا الاتساق ، فإن أفعالهم تسير وفق نمط يمكن أن يرسم عندما تتوفر حقائق كافية . وبناء على ذلك فإنه يعتقد أنه إذا أمكن أن يعمل علماء النفس وعلماء الاجتماع والمهندسون ثم خبراء العلاقات الصناعية مما فإن الانتصارات التي تحققت عن طريق الآلات يمكن مضاعفتها في مجال التعاون الإنساني في المؤسسات الكبيرة (١٧) .

والموضوع الذي يثيره هذا المقال موضوع هــبـيرى بالنسبة للرجل الحديث ، ولكن ربما بالغ المؤلف فيما يعتقد أنه يكون مرغوبا فيه ، أو حتى ممكنا في محيط النشاط الإنساني . وبدلا من تنميط مثل هذا النشاط يبدو أنه من الأفضل تنميط عمليات المكنات بما يتفق مع التطورات التكنولوجية الحديثة حتى تسمى الميكنة . فالميكنة هي استخدام المكنات لكل أنواع العمل المتكرر ، وحتى في الإشراف على المكنات الأخرى ، في حين تترك الأعمال غير المكننة التي تشمل التصميم ومعالجة المشكلات للإنسان .

ولا يوجد من بين الثقافات في الإدارة العلمية في الصناعة من حاول بشجاعة أو بنجاح أن يوفق بين القيم الإنسانية المتقاربة ، ويتمسك بضرورة المعيارية أكثر من « هارلو بيرسون » (١٨) . ومع ذلك ففي الجمع بين وجهات النظر

(١٦) دوجلاس ماينر « المعيارية تنسيق للجهـد الإنساني » الإدارة المتقدمة العدد السابع

(يناير - مارس ١٩٤٢) ص ١٥ - ٢٢ .

(١٧) ناقش هذا الموضوع من وجهة فلسفية لويس مففورد « في كتاب تكنيك الحضارة » (نيويورك ١٩٤٢) ، أوتو مود في كتاب استخدام المنطق (نيويورك ١٩٤٢) ، دوبرت لـبند في كتاب المعرفة لأى شيء ؟ (برنستون ١٩٣٩) . وفي الإدارة العامة تعرضت حجة المعيارية للتحدى من الكثيرين منهم دوايت والدو في كتاب دولة الإدارة (نيويورك ١٩٤٨) ، دوبرت لـ ، ديل في مقال بعنوان « علم الإدارة العامة : ثلاث مشكلات » مجلة الإدارة العامة العدد السابع (شتاء ١٩٤٧) ص ١ - ١١ .

(١٨) انظر على سبيل المثال مقاله من « نبوغ فريدريك تايلور » الإدارة المتقدمة العدد السابع (يناير - مارس ١٩٤٥) ص ٤ - ١١ .

الاساسية والعملية ينبغي أن نلاحظ أنه وأن كان من الممكن ، بل الأولى ، تقنين بعض العمليات والاجراءات ، إلا أن البعض الآخر يدرى ويموت عندما يعامل نفس المعاملة . وعلى ذلك لاينبغي أن نغالى فى التقنين قط ، بل لابد أن تحتفظ بقليل من المفاجأة فى كل ادارة ممتازة . فالادارى صاحب العقلية الرياضية المشغوف بالاتساق يمكن أن يحطم روح زملائه وموظفيه . والشخصية الاستبدادية فى الادارة يغلب أن تنصف بالقسوة على المرءسين فى اتباع النظام . ويمكن أن تكون الخرائط التنظيمية الرسمية اذا بالغنا فى التمسك بها دون تقدير ضارة أكثر منها مفيدة . ولابد أن تتواءم وسائل الرقابة مع الحاجات الانسانية التى تخدمها ولا يسمح لها مطلقا بأن تقلل من شأنها . وليس امتحان الادارة السليمة هو تحقيق الكفاية بمعناها الضيق بل انه مقدار ادراك المدير ورعايته للقيم الانسانية التى تتأثر ببرامجه (١٩) .

مكان وظيفة الرقابة :

هناك موضوع يثير الجدل هو اذا كان ينبغي أن توضع وظيفة الرقابة فى قمة المدرج الادارى أو توزع فى أرجاء التنظيم . والوضع الأخير هو الإجراء المعتاد ، ويسانده أغلب علماء الادارة النظرين . وأحد الذين يعبرون عن وجهة النظر المخالفة موظف فى الخطوط الجوية يدعى « جون ثيرستون » كان على صلة سابقة بالقوات المسلحة ، وفى رأيه أنه ينبغي أن تقوم بوظيفة الرقابة وحدة مستقلة تلحق بمكتب الرئيس التنفيذى (٢٠) . ويشير ثيرستون بأن مثل هذه الوحدة قد استخدمت بنجاح فى الجيش والبحرية والخطوط الجوية التجارية ويدعى أنه تحقق فى الخط الجوى الذى كان ملحقا به وفر قدره عشر ملايين دولار على مدى سنتين ينسب الفضل فيه الى وحدة الرقابة المركزية .

ومع ذلك فهناك على الأقل سببان للشك فى فائدة النظام المركزى للرقابة باعتباره وسيلة تطبق بصورة شاملة تمتاز على النظام الموزع . فان مثل هذه الوسيلة يمكن أن يوصى بها أولا عندما يكون العمل جديدا . ويحتمل أن يفلت زمام الاتفاق كما هو الشأن فى حالة الخطوط الجوية ، ولكن فى حالة منشأة أقدم فان مثل هذا النوع من الرقابة أقل صلاحية ، وثانيا فى حالة الجيش والبحرية حيث يبدو أن الفكرة نشأت فانه يوجد اهتمام تقليدى

(١٩) من أفضل ما مرضى من وجهات النظر المتزنة فى هذا الموضوع هو ما ورد فى الفصل التاسع من كتاب ليرنت ، أولرخ ، يوز عن « استخدام الخرائط التنظيمية والدلائل » .

(٢٠) جون ثيرستون « وحدة الرقابة : أحدث وسيلة لرقابة العمليات الاحترافية »

الإدارة المتقدمة العدد الثانى عشر (يونيو ١٩٤٧) ص ٧٤ - ٨٠ .

شديد بالتسلسل الادارى وتركيز السلطة فى القمة ، ومن ثم قد يشار بتركيز مشابه فى الرقابة الادارية . ولكن الاعتماد بالتسلسل الادارى ووضع السلطة فى القمة اقل من هذا فى اغلب منشآت الاعمال ، وفى مؤسسات الحكومة المدنية . ومن ثم فان نمط الرقابة الادارية ايضا يكون اكثر فائدة فى حالة التوزيع عنه فى حالة التركيز .

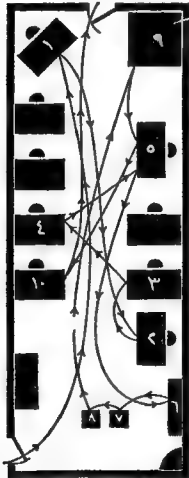
ولقال « ثيرستون » أهمية لأسباب أخرى ؛ اذ أنه يرسم أربعة مبادئ للرقابة تتركز حول الأهداف والسياسات والمعايير والتقييم والاختير هو القياس الفعلى للنتائج . وفوق ذلك فان نظريته الى وظيفة الرقابة تتسع لدرجة أنها لاتشمل أقل من ستة عشر عنصرا تشمل التنظيم . والسياسات والخطط والبرامج والتنبؤات والميزانيات والاحصاءات والتقارير وطرق العمل والمعايير والتبسيط والممتلكات المادية والنماذج والدلائل والمراجعة الداخلية ومشكلات خاصة فى الادارة وبحوث الادارة . وكما لوحظ من قبل فان هذه النظرة الواسعة منتشرة فى الصناعة ويحسن رجال الادارة العامة صنعها باكتسابها - ولايصبح أى نظام للرقابة الادارية أداة فعالة حتى يتم تركيب جميع العناصر التى تدخل فى كفاية الأداء .

دراسات الوقت والحركة فى الحكومة :

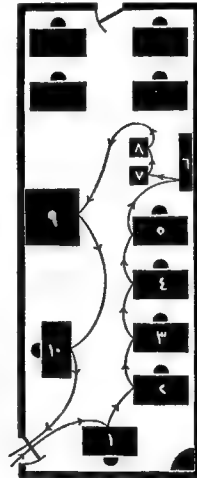
هل ينبغى أن تستخدم دراسات الوقت والحركة فى الحكومة ايضا كما تستخدم فى كثير من الصناعات عندما يكون العمل فيها شبيها بالعمل فى منشآت الأعمال ؟ ان الإشارة الى الادارة العلمية تصور غالبا رجلا يحمل ساعة وقف . وهو ربما يحاول أن يتوصل الى الوقت المعيارى الذى ينبغى أن يستنفده أداء عملية محددة مثل عمل توصيلة فى لوحة تليفون ، أو اخراج شريط من الصليب من مكنة تنقيب . ولكن الواقع أنه لم يحدث فى الادارة العامة تقدم ملحوظ فى هذا النوع من هندسة الادارة - الذى يمثل أعلى درجة من التخصص بين خبراء الرقابة - حتى فى المنشآت الحكومية التى تقبى نشاط قطاع الأعمال .

وتظهر بعض مجالات الخلاف باستمرار حتى بين المتخصصين فى دراسة الوقت والحركة . مثال ذلك أن بعض أتباع تايلور يدعون أن كل ما قصده تايلور هو أنه ينبغى أن يقاس الوقت اللازم لاتمام عمليات روتينية معينة حتى يتوصل الى وضع معايير مناسبة بينما يقول آخرون انه بالإضافة الى ذلك يجب أن تقاس الحركة ويستغنى عن الحركات التى لافائدة منها اذا اردنا التوصل الى أقصى كفاية فى الأداء . ويبدو أن تايلور نفسه قد فكر فى

ويشير أحد مستشاري الصناعة الذي أسهم بنشاط كبير لسنوات طويلة في شئون الصلب في الولايات المتحدة موضوعاً أكثر أهمية يتعلق بطبيعة العمل الذي يقاس وفي رأيه أن « أعظم خطأ ارتكبهته الإدارة على مر السنين منذ إيام تايلور هو الفشل في التفهم الحقيقي للفرق بين العمل الذي يؤدي بسرعة عالية ، والعمل الذي يؤدي في عجلة » وألقى باللوم كاملاً في ذلك على جانب الإدارة وليس على جانب العمال . وهو يتساءل : كيف يستطيع مدير مشغول لدرجة تمتعه من أن يكون ذا فاعلية من أن :



قبل الدراسة



بعد الدراسة

يؤب عماله على سوء فهمهم لأهداف دراسة الوقت وتطبيق نظام الأجر الحافز ؟ والإجراء المعتاد هو تحديد المعدل ، ثم يترك الموضوع برمته لرئيس العمال وربما للعامل ليحكم إذا كان هذا المعدل يمكن تحقيقه. والعمل الذي يؤدي

بسرعة عالية سوف ينتج لك عملا دقيقا لأنه نفذ بالاستقفاء عن الأجزاء غير الضرورية من العمل . والذي يؤدي في عجلة سوف ينتج لك عملا رديئا ، لأنه ينشأ عن العجلة في كل أجزاء العمل الضروري وغير الضروري كليهما ، ومن المحتمل أن يؤدي الى عدم الرضا (٢٢) .

ومع أن خبراء الوقت والحركة قد لايلفون أبدا عددا كبيرا في الحكومة ، إلا أن بعض اجراءات قليلة تهدف الى تحقيق عدد من نفس النتائج بدأت تظهر . من أهميتها تبسيط العمل الذي أدخلته ادارة الميزانية من الحكومة الفيدرالية في نهاية الحرب العالمية الثانية ، كما أدخلت أيضا برامج تدريبية في التكتيك المستخدم (٢٣) . ويرتبط تبسيط العمل ارتباطا وثيقا بالتدريب على طرق العمل ، وكلاهما يدخل في تدريب المشرفين . كما يتصل تبسيط العمل أيضا بتخطيط العمل والرقابة عليه ، ومن ثم فهو أداة مفيدة متعددة المزايا .

وتعتقد وزارة الحربية أن تبسيط العمل يمكن من استخدام اليد العاملة والمعدات والمواد والمكان بطرق أكثر فاعلية . والخطوات الخمس التي يتضمنها تبسيط العمل هي : اختر العمل الذي يراد تطويره ، سجل تفاصيل العمل وحلل هذه التفاصيل واقترح التحسينات ، أدخل الطريقة الجديدة (٢٤) . وبرنامج تبسيط العمل كما طبق في بعض هيئات أخرى في الحكومة الفيدرالية يركز على توزيع العمل وتسلسله وحجمه .

والطرق الفنية الأساسية الخمس في هذا الاجراء التي تستخدم أيضا في الرقابة الادارية هي خريطة توزيع العمل وخريطة تدفق العمل وحصر العمل ودراسات الاقتصاد في الحركة ودراسة نظام مكان العمل . وخريطة توزيع العمل كما يصفها الجيش هي تبويب بسيط لمختلف الواجبات التي ينهض بها الأفراد مرتبة حسب أهمية المناشط الكبرى في البرنامج - كما يوضح الوقت الذي يقضيه كل فرد في كل عمل . وتبين الخريطة بأكملها مجموع الساعات - رجل التي تقضى في كل نشاط . وخريطة تدفق العمل

(٢٢) آلن موجسن « دراسة الوقت والحركة : الادارة المتقدمة المبد السادس (يناير - ومارس ١٩٤١ » ص ٢٨ . هذا المقال يعد آراء تايلور عن الخطوات التي تتضمنها دراسة الوقت والحركة .

(٢٣) راجع دليل التدريب للدورات تبسيط العمل ، مواصفات تبسيط العمل في الأجهزة ، دليل المشرف لخريطة توزيع العمل ، دليل المشرف لحصر العمل - اعداد ادارة الميزانية في الولايات المتحدة (واشنطن ١٩٤٥) ملخص في النشرة رقم ٩١ لخدمة الادارة العامة (سيكافو ١٩٤٥) .

(٢٤) وزارة الحربية - طرق تبسيط العمل (نشرة فنية رقم ٢٠ - ٣٠٠ واشنطن

بين وتوضح سير الجهد المنتج وتسجل الخطوات التى يتضمنها اجراء معين بحيث يظهر منها الجهد المزدوج والسير العكسى ونقط الاختناق • ويحلل التوضيح المرافق سير المجهود فى عملية الامداد بأنواع معينة من معدات الجيش • وتبين خريطة حصر العمل اثر الحجم النسبى لعملية ما فى الطرق المستخدمة • وتقل دراسات الاقتصاد فى الحركة من المساحة التى يستطيع فيها الفرد الذى ينهض بنوع معين من العمل أن يؤديه بفاعلية كما تبين كيف يمكن أن يؤدي العمل بأقل قدر من المجهود المادى • وأخيرا فان دراسات التوزيع المكاني تختبر العلاقة بين التوزيع المكاني وطرق العمل المستخدمة ويبين التوضيح المرافق نتيجة مثل هذه الدراسة كما تطبق على مكتب كبير يعمل فيه عدد كبير ويزوره بصفة دورية ساج يوزع البريد (٢٥) •

ونجد هنا إذن شاهدا على أن رجال الادارة العامة أخذوا يبطه فى اتباع ما سبقت به الصناعة من تكتيك مراقبة العمل • فالى أى مدى تتقدم هذه الحركة ؛ وإلى أى مدى تتحول العمليات إلى الفنية ؟ وهل ستثبت هذه الوسيلة أنها بديل مناسب لدراسات الوقت والحركة • هذه كلها أمور يستند الحكم فيها إلى توافر تجربة أكبر •

الاحصاء والحاسبة :

ونحب أن نؤكد نقطة أخيرة وهى أن أى نظام للرقابة الداخلية لابد أن يعتمد على عدد من العناصر ولا يقتصر على عنصر واحد • ولما كانت أنظمة الاحصاء والحاسبة الحديثة أدوات لاغنى عنها فلا بد أن يكون للادارة حرية استخدامها فى أى وقت • ومعنى هذا أنه يجب تجنب الاتجاه إلى قصر هذه الوظائف على المستوى الرئاسى فى الحكومة •

فالادارى يستعمل الاحصاء يوميا • وقد أوضحنا على سبيل المثال فى مناقشاتنا من قبل لوحدة القياس فى هذا الفصل أن الإحصاءات هى وسيلة التنبؤ بأعباء العمل التى يصعب قياسها بطريقة أخرى • كما يلعب الاحصاء أيضا دورا رئيسيا فى التخطيط والميزانية ورقابة التكاليف • ورغم التوسع الحالى فى استعمال هذه الطريقة قدمت الأدلة على أنه يمكن ، بل وينبغى أن تستخدمها الادارة على نطاق أوسع باعتبارها اجراء تنفيذيا ممتازا وخاصة فى التخطيط والرقابة (٢٦) • وعلى ذلك ينبغى للادارى المؤهل تأهيلا جيدا

(٢٥) المرجع السابق ص ٢ - ٢ •

(٢٦) جون كوريس « استخدام الاحصاء فى الادارة » الادارة المتقدمة العدد التاسع

(أبريل ، يونيه ١٩٤٤) ص ٧٤ - ٧٨ •

أن يزود على الأقل بالمعرفة الأولية بالطرق الاحصائية ، ويتفهم كذلك استخدامات وحدود هذه الوسيلة وكيفية الحكم على النتائج على أن يعتمد على غيره بالطبع في التجميع والتبويب الفعلي للبيانات .

وكذلك فانه لاغنى عن الاجراءات الحديثة في محاسبة التكاليف والمراجعة الداخلية ، وكلما زاد اهتمام المحاسبين بقصور الفاعلية التي يتصف بها التنظيم والإدارة بصفة عامة توسعوا في دراساتهم للدور الذي يمكن أن تلعبه محاسبة التكاليف في تحسين التخطيط والميزانية والرقابة الإدارية . ويستقد « هوارد بوردن » - وهو مساعد استشارى لوزير الدفاع - أن الأهداف الثلاثة للنظام المحاسبى السليم هي المساعدة على تحديد خطة العمليات وقياس الأداء بصطلحات رياضية كلما أمكن ذلك ، ومقارنة الأداء بالأهداف الأصلية (٢٧) ويرتبط هذان من هذه الأهداف ارتباطا مباشرا بوظيفة الرقابة والهدف الثالث يتصل بالتخطيط الذى هو الخطوة الأولى في عملية الاستكشاف في الإدارة .

وقد تطورت محاسبة التكاليف في مجالات قليلة من الإدارة العامة بحيث أصبحت الآن أكثر تقدما منها في كثير من منشآت الأعمال الخاصة . وتقدم البيانات في الحكومة في بعض الأحيان باعتبار جهد الرجل ساعة أو عمل الآلة / ساعة أكثر منها مقفلة بالدولار . ويقول بوردن ان استعمال مثل هذه المقاييس المادية لأغراض رقابة التكاليف في أدنى مستويات التنفيذ يكون في الغالب أكثر وضوحا واقتصادا من استخدام اصطلاح القيمة النقدية للدولارية . وأضاف انه من المنتظر أن يكون من المستطاع ابتكار نظام كامل التنسيق يقابل جميع الاحتياجات بما في ذلك احتياجات الإدارة العليا وكذلك المستويات الأدنى بالنسبة للميزانية والتقارير . ولكن هذا يعنى دعم الاجراء الحالى واعطاء الموظفين التنفيذيين رقابة أكثر مما يمارسونه فعلا على محاسبة التكاليف والمراجعة الداخلية والاحصاء حتى يصبح النظام كامل الفائدة لأغراض الرقابة الداخلية . ومن حسن الحظ أنه حدث بعض التقدم في هذا الاتجاه نتيجة إحدى توصيات لجنة هوثر الثانية بإدخال محاسبة التكاليف في الحكومة الفيدرالية . وقد قامت إدارة الميزانية بدور الرائد في هذا الأمر .

ويرجح التقدم الحديث في الرقابة الإدارية في جزء منه على الأقل الى أن الكثيرين من رجال الإدارة العامة يدركون الآن - وهم لم يدركوا من قبل -

(٢٧) هوارد بوردن « تطوير المحاسبة في الجيش » مجلة الإدارة العامة العدد التاسع

أنهم أكثر اهتماما بالانحرافات عن المعدل منهم بتدقيق المعدلات ذاتها . فالاداريون يحاولون أن يتمكنوا من الاحساس بالموقف أو يعرفوا ما اذا كان الأداء يسير الى الارتفاع أو الانخفاض وأن يعرفوا المكان الذى يبدأون منه معالجة المشكلات . واخيرا فانهم يرغبون فى اخطار سابق - انذار بالعاصفة - عن المشكلات التى ان اغفلت فقد تصمىح حادة . والمطلب فى الادارة العامة هو تحقيق توازن بين الوسائل الميكانيكية للقياس والرقابة من ناحية والعوامل الانسانية للقيادة والروح المعنوية من الناحية الأخرى .

مراجع مختارة

- Anderson, B.H., and G.T. Schwenning, *The Science of Production Engineering* (New York, 1938), Chaps. 2, 5.
- Bordner, Howard W., "The Development of Army Accounting," *Public Administration Review*, Vol. IX (Spring, 1949).
- Carroll, Phil, Jr., "Time Study Applied to Cost Control," *Advanced Management*, Vol. VIII (October-December, 1943).
- Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, *Task Force Report on Fiscal, Budgeting, and Accounting Activities* (Washington, D.C., 1949).
- Corson, John J., "The Use of Statistics in Management," *Advanced Management* Vol. IX (April-June, 1944).
- Dimock, Marshall B., *The Executives in Action* (New York, 1945), Chap. 12.
- Fo'ett, Mary Parker, *Dynamic Administration*, edited by Henry C. Metcalf and L. Urwick (New York, 1941). Chapter 9. "The Psychology of Control," and Chapter 14, "Individualism in a Planned Society," discuss the concept of control.
- Glaser, Comstock, *Administrative Procedure* (Washington, D.C., 1941), Chaps. 9-14.
- Gulick, Luther H., "Notes on the Theory of Organization," in Luther H. Gulick and L. Urwick (eds.), *Papers on the Science of Administration* (New York, 1937). Discusses internal control using reliable units of measurement.
- Juran, J.M., "Management Problems of Measurement in the Inspection Function," *Advanced Management*, Vol. VIII (July-December, 1943).
- Learned, E.P., D.N. Ulrich, and D.R. Booz, *Executive Action* (Boston, 1951), Chaps. 8, 9.

- Lepawsky, Albert (ed.), *Administration: The Art and Science of Organization and Management* (New York, 1949), Chap. 17.
- Macmahon, Arthur W., John D. Millett, and Gladys Ogden, *The Administration of Federal Work Relief* (Chicago, 1941), Chap. 10.
- Millett, John D., *Management in the Public Service* (New York, 1954), Chap. 11, "Management Improvement."
- Miner, Douglas F., "Standardization: Harmonizer of Human Effort," *Advanced Management*, Vol. VII (January-March, 1942).
- Mogensen, Allan H., "Time and Motion Study," *Advanced Management*, Vol. VI (January-March, 1941).
- Morey, Lloyd, and Robert P. Hackett, *Fundamentals of Governmental Accounting* (2d ed., New York, 1951).
- Morgan, Forrest H., "An Experiment in Meeting Personnel Losses in Government Agencies," *Advanced Management*, Vol. VIII (April-June, 1943).
- Niles, Mary Cushing, *Middle Management* (rev. ed., New York, 1949).
- Person, Harlow S., "The Genius of Frederick W. Taylor," *Advanced Management*, Vol. X (January-March, 1945).
- Public Administration Service, *Work Simplification as Exemplified by the Work Simplification Program of the United States Bureau of the Budget*, Publication No. 91 (Chicago, 1945).
- Ridley, Clarence E., and Herbert A. Simon, *Measuring Municipal Activities: A Survey of Suggested Criteria for Appraising Administration* (Chicago, 1943).
- Schell, E.W., *The Techniques of Executive Control* (New York, 1946). Something of a classic in its field.
- Solem, Arnie (ed.), "Work Planning in Government," *Advanced Management*, Vol. VII (July-September, October-December, 1942).
- Tead, Ordway, *The Art of Administration* (New York, 1951), Chap. 12.
- Thurston, John B., "The Control Unit: Newest Technique for Controlling Decentralized Operations," *Advanced Management*, Vol. XII (June, 1947).

-
- United States Bureau of the Budget, *Specifications for Agency Work Simplification* (Washington, D.C., 1945).
- , *Supervisor's Guide to the Work Count* (Washington, D.C., 1945).
- , *Supervisor's Guide to the Work Distribution Chart* (Washington, D.C., 1945).
- , *Trainer's Guide to the Work Simplification Training Sessions* (Washington, D.C., 1945).
- Werolin, A.E., "Effective Controls for Top Management," *Advanced Management*, Vol. XII (September, 1947).

التعاون والتعارض

تجرى عمليات الإدارة ، بما فى ذلك عمليات الاداة العامة ، فى جو من الصمدام والتنافس مما يضفى الاثارة على جهودها . ومع ذلك فانه من المتناقضات أن يعتمد نجاح أى برنامج ادارى أيضا على توافر درجة كبيرة من التعاون فى داخل التنظيم . فالتعاون والتعارض ناحيتان متكاملتان فى النشاط الجماعى ، ولا يمكن أن يكونا تقيضين ؛ لأن قيام واحد منهما لايلغى باى حال وجود الآخر . وعلى ذلك فلا بد من الجمع بينهما وإيجاد نوع من التوازن يعملان فى اطاره لأن وجود كل منهما فى الإدارة أمر طبيعى .

وتقول « مارى باركر فوليت » انه لا يمكن تجنب التعارض : فهو يحدث فى كل مكان . فلماذا إذن لا يستغل ؟ . وهى توضح فى مقال لها بعنوان « التعارض البناء » كيف يمكن أن يتفد ذلك ؛ فهناك ثلاث طرق لمعالجة التعارض : الأولى أن يطفى جانب على الآخر ، ولا يعتبر هذا حلا للمشكلة لأن الجانب الضعيف يبقى غير راض ، والثانية باستعمال المساومة . ولكن لما كان أى من الجانبين لاينال كل ما يطلب فى هذه الحالة فلا يكون هذا حلا أيضا . والثالثة هى أن تحلل الخلافات فى كل جانب الى عناصرها ثم تجمع هذه العناصر مرة أخرى فى ترتيب جديد بشكل يجد فيه كل طرف مايرضيه . والنزاع الذى يحل على هذا النحو ، يعتبر عملا بناء لأن كل طرف يحصل به على مايريد وينشأ شيء جديد يسود بالفائفة على الطرفين (١) .

ويجد رجل الإدارة العامة فرصة مواتية لتطبيق هذه النظرية فى التعارض البناء ؛ لأنه ينهض بوظيفة مزدوجة تشمل توقع ومجابهة النزاع والمنافسة بين مرموسيه وفى نفس الوقت الحصول على تعاونهم . وعلى ذلك فالادارة العامة يصعب أن تكون عملا روتينيا سهلا لايشمل الاختيار أو الصراع كما يصفها المصلحون فى الخدمة المدنية الذين يتطلعون الى ابعاد العنصر السياسى

(١) مارى باركر فوليت « التعارض البناء » فى كتاب الإدارة الديناميكية تحرير هنرى ميكتاف ، ليندل ايرويك (نيويورك ١٩٤١) ص ٣٠ - ٣٢ . واجع ايضا كتابها « التجربة المخلتة » (نيويورك ١٩٢٤ ، ١٩٣١) ص ٣٠٠ .

من عمليات الادارة الحكومية . وهذا بالطبع ليس أمرا مستحيلا فحسب ، ولكنه غير مرغوب فيه كذلك . ولكل هذه الأسباب فان الادارة العامة مهنة تتطلب توافر أرقى أنواع المقدرة والمهارة السياسية فيمن يمارسها .

الادارى كوسيط للنفوذ :

توفر الحكومة الخدمات ، وتعمل على تطوير صناعات جديدة من ناحية ، ثم تفرض الرقابة على الصناعات وتنهض بوظيفة الحراسة من ناحية أخرى . ولما كان هذان النوعان من النشاط متكاملين فانه لا يمكن الفصل بينهما . فهما مما يملان على الارتقاء بأهداف مختلف فئات المجتمع . والعنصر المشترك في كلا النشاطين هو التنافس على القيم والخدمات واشباع الحاجات . فهل يطلب الأفراد مساكن أفضل بأجور معتدلة ؟ ان هذه خدمة لاغنى عنها ينهض بها المجتمع ولكن عندما تعرض القضية أمام المشرع تثار مناورات أصحاب الأملاك ضد مناورات المستهلك لتحديد عدد البيوت الجديدة والجهاز الذى يتولى الرقابة عليها . وهل يطلب منتجو الألبان وهم أكبر أصحاب المصالح من المزارعين عددا وأكثرهم انتشارا ثمنا أعلى للألبان ؟ انهم يندفعون بعنف نحو المحتكرين الذين يتحكمون فى توزيع اللبن بالتجزئة فى المراكز الحضرية الكبيرة والى من يحافظون على مصالح المستهلكين ويعملون على خفض تكاليف الميشة . وهل ترغب نقابات العمال فى تنظيم نواح اضافية من الاقتصاد ؟ انهم يجابهون مقاومة الادارة واتحادات أصحاب الأعمال الذين يودون الحد من أى توسع فى قوة اعمال ونفوذهم . ويمكن التوسع فى عرض مثل هذه الأمثلة الى ما لا نهاية . والمنافسة قائمة على النفوذ وعلى الموارد المتاحة فى جميع نواحي الادارة ، وخلال جميع أنواع النشاط الانسانى يصاحبها ترابط وتبادل الخدمات .

وبسبب هذه المتطلبات والحاجات الكثيرة للمجتمع تدخل الحكومة فى التنافس مع كثير من الجماعات الخاصة عن من الذى يحصل على ماذا ، ومتى ، وكيف ، وهذا يضع الادارى فى مركز النزاع الاجتماعى والتشريع الاجتماعى . والادارى بالنسبة لبرنامج والبرامج الأخرى التى تتصل به وسيط فى النفوذ لأصحاب المصالح الخاصة . وهو يوفق بين وجهات النظر المتعارضة رعاية للمصالح العام ، كما أنه عامل يساعد على التوافق والتعاون بين الجماعة . والادارى ، شأنه شأن السياسى يوزع القوة والنفوذ أيضا . ويوجد فى الادارة خمسة أنواع رئيسية من المواقف ، أو العلاقة تتميز بالنزاع المتوقع والحاجة الواضحة الى التعاون ، وفى كل حالة يقع على عاتق

الإدارى واجب قيام الاتفاق والمحافظة عليه سليما ؛ فأولا هناك موقف النزاع الاجتماعى فى المجتمع الذى تتنافس فيه الجماعات المختلفة مثل رجال الأعمال والعمال والزراعيين وغيرهم على النفوذ والمقام . وثانيا يوجب الموقف البيروقراطى أو السلطة الشرعية التى تتنافس فيها البرامج الحكومية بعضها مع بعض كذلك على النفوذ والبقاء كما هو الشأن عندما تتنازع وزارة الداخلية مع وزارة الزراعة - كما حدث على مدى سنوات على تبعية مصلحة الغابات . وثالثا هناك موقف الطائفة الحرفية الذى يتنافس فيه مختلف أنواع المتخصصين : المحامين والمحاسبين ومديرى الأفراد والاداريين بصفة عامة وأمثالهم على النفوذ فى التوجيه والرقابة على برامج معينة . ورابعا هناك موقف العلاقات العمالية الذى تتنافس فيه الإدارة وتقابات العمال على الدخول والمكانة والنفوذ فى داخل المنشأة (٢) . وأخيرا هناك ما يمكن أن نطلق عليه موقف الطموح الشخصى الذى يحاول فيه الأفراد أن يحصلوا على السلطة والنفوذ لأنفسهم . وهذه هى الأنواع الخمسة الرئيسية للمواقف متضمنة علاقات القوة أو العلاقات الانسانية ، إذا أردت ، التى يكون من واجب الإدارى أن يحدث الانسجام بينها حتى يصل برنامجه الى أهدافه . وعلى ذلك يجب عليه كوسيط أن يكون استراتيجيا ماهرا .

وينبغى حتى نتجنب سوء الفهم أن نحدد بوضوح مايفترض أن يحويه هذا الفصل وما لا يشمل . فأولا من المعتقد أن الأفراد ينقسمون ويتشاحنون بسبب الفروق الأساسية فى المادة والقيم ، ويعتقد أيضا أن الاختلاف البريئ فى الآراء أمر طبيعى فى أى مجتمع ، وأن من خطئ السياسة محاولة إزالة هذا التباين وتحويله الى نمط مشترك . وأخيرا فإنه لايفترض أن الطرق الفنية يمكن أن تحل النزاع ولكن دورها يقتصر على مساعدة من حسنت نياتهم فى التغلب عليه .

وقد ناقشنا فى بعض الفصول السابقة موضوع القيادة ، وهى وظيفة التوجيه التى ينهض بها الإدارى . ومن المقترح الآن النظر فى مواقف التعارض - التعاون التى هى مادة الادارة . ومن بين الأنواع الخمسة من المواقف الادارية التى حددناها من قبل تمييز الأربعة الأولى بنشاط الجماعة ، ومن ثم تقع فى نمط منفصل . وسنناقشها هنا ونستبقى النوع الخاص لدراسته فى الفصل التالى الذى يناقش الدوافع والعقوبات .

(٢) هذه ناحية من النزاع الاجتماعى فى أوسع معانيه (الفئة الأولى المذكورة هنا) ولكن إذا نظرنا إليه فى الإطار الضيق لبرنامج معين فإنه يمالج بشكل أكثر واقعية كمجال منفصل للنزاع الذى يهتم به الإدارى على القوم .

مواقف الصدام الاجتماعي والإدارة :

مواقف الصدام الاجتماعي التي يتعرض لها الإداري هي تلك التي لابد أن يتنافس فيها برنامج مع البرامج الأخرى أو يتعرض لمداوة مجموعات معينة في المجتمع في سعيه للحصول على تقبل كاف يكسبه مساندة شعبية قوية ويساعده على الاحتفاظ بالتوازن بين جميع البرامج العامة رعاية للمصالح العام . ولابد للإداري حتى ينجح في معالجة المواقف التي تتميز بها فيها من قوى متعارضة أن يتفهم أسباب تصرف الأفراد في المجموعات على نحو معين وما هي الجماعات المتعددة في المجتمع ، ولماذا تتنافس ومفتاح ذلك هو في تقدير الأوهام أو أنظمة المعتقدات التي يعيش عليها الأفراد .

ويقول ماك آيفر : « ان الأسطورة هي قيمة المعتقدات المغروسة والأوهام التي يتمسك بها الإنسان ويعيش بها ومن أجلها » (٣) . وهو يقسم كل السلوك الاجتماعي إلى أساطير ، أو ما يسميه الكسندر ليتون أنماط المعتقدات من ناحية والطرق الفنية من ناحية أخرى وتقع الإدارة بصفة عامة في الفئة الثانية . ومع ذلك فليس التقسيم دقيقاً لأن الفئتين تندمجان في كثير من النقاط .

ووظيفة الأسطورة في المجتمع هي حصر الدوافع البيولوجية وإكسابها الشكل والتحديد . ويقول ماك آيفر : « ان لكل مدينة ، ولكل عصر ، ولكل أمة ، سميتها من عقدة الأسطورة ؛ ففيها يكمن سر الوحدة الاجتماعية والاستمرار الاجتماعي ويتكون التاريخ الداخلي لكل مجتمع من تغيراتها . وأينما ينهب الإنسان ومهما يقابل فإنه يفزل حول نفسه نسيجه من الخرافة كما يفزل اليسروع فيلجته ، فكل فرد يفزل ثوبه الخاص في نطاق النسيج الأكبر للمجموعة بأكملها وتتدخل الأسطورة بين الرجل والطبيعة وهو يتفهم العالم ويجربه من خلال الأسطورة . وهو يشعر بالأمان في عالمه من داخل الأسطورة » (٤) .

فهل تصف الأسطورة الحقيقة ؟ وهل يوثق بها ؟ وهل هي أصيلة ؟ ليس هذا ضرورياً ؛ إذ تتسع نظم المعتقدات لما بين أكثر فلسفات الحياة عمقا وبين أعجب أوهام الرجل الجهول . والخرافة لفظ متعادل تختلف محتوياته، وهي على هذا الفهم والاستعمال تتضمن « كل المداخل والاتجاهات الإنسانية وكل الأشكال التي يتقابل عليها الناس أو يشكلون الحياة » (٥) واستخدما

(٣) روبرت ماك آيفر ، شبكة الحكمة (نوفمبر ١٩٤٧) ص ٤ .

(٤) المرجع السابق ص ٥ .

(٥) المرجع السابق .

مثل هذا المفهوم الواسع له ما يبرره بما يبدو من التطبيق العام . ويعيش الأفراد دائما في ظل أنظمة للمعتقدات تربطهم معا في جهد متساوون في مجابهة أعدائهم . وقد يكون الاعتقاد في أساطير معينة خطأ من الناحية الأخلاقية ، وقد يؤدي الى تدمير الجماعة التي تتمسك بها ، ولكن مادام الناس من سماتهم السلوك على هذا النحو فإن من أوليات الحكمة الاعتراف به .

ومن السمات الأساسية في الأخذ بالأسطورة دعم الولاء للجماعة وقيادتها باستخدام الرمزية لجانب من الجوانب ، وهو ما يدخل في كل نزاع . وتخلق الجماعة لها شيطانا يكون هدفا للهجوم الموحد اذا لم يكن هناك شيطان من قبل . واذا لم يوجد موضوع حي فسوف تخلق الجماعة موضوعا يدعم وحدتها الداخلية واحساسها بالاستغراق والامان (يكون في بعض الأحيان أقرب الى الخيال منه الى الحقيقة) . ولا يعني هذا القول الاقلال من تقدير الطبيعة الانسانية ، بل انه ببساطة وصف للطريقة التي يبدو أن الجماعات تسلكها في ظل نظام للمعتقدات .

ويمكن اختبار هذا التحليل بالرجوع الى أمثلة واضحة ؛ فالشيطان بالنسبة لإدارة مؤسسة لاتجاوب مع التنظيم العالي هو نقابات العمال ، وبالنسبة للفلاحين هو الأسعار المنخفضة لمنتجاتهم والأسعار المرتفعة لما يضطرون الى شرائه ، وبالنسبة للمحافظين هو الخطاب الذي يعرى القابات، وبالنسبة للمرافق العامة هو منافسة المتعاونيات التي تعمل في نفس المجال والتهديد بملكية الدولة ، وبالنسبة لموظفي الصحة العامة هو الفقر والأمراض التي تتعرض في كنفه ، وهو بالنسبة للمدرسين الفصول المزدحمة والمرتبات المنخفضة ، وهو بالنسبة لجماعة الناخبين التبدل السياسي في كثير من النساء ، وبالنسبة لنقابات العمال الإدارة العنيدة ، والمتحايين في مراكزهم، وهو بالنسبة لهئة الطب تهديد برنامج التأمين الصحي الذي تؤيده الحكومة، وبالنسبة لرياضة الصيد هو الصيد الذي يقتل الغزلان قبل موسم الصيد، وبالنسبة لأمناء المكتبات القراء الذين يعيشون بالكتب ، وبالنسبة لرجال الدين قلة المواظبة على الذهاب للكنيسة ، وهو بالنسبة لصغار الأولاد المدومة على سؤالهم غسل أيديهم قبل تناول الطعام .

والسؤال هي أن أعضاء كل فريق في المجتمع يتجهون الى تضخيم النزاع كوسيلة لتقوية وحدتهم . وفي بعض الأحيان تكون هذه الدوافع حقيقية وضرورية - ولا ينتظر أن ينقدها أي إنسان استنادا الى سبب أخلاقي أو غير ذلك - ولكن في أحيان أخرى يشبه سلوك الجماعة لعبة العساكر واللصوص

باستعمال البنادق الخشبية حيث يقوم كل فرد فيها بدور معين يستمد منه كل المشلين والمجموعة نوعا من الرضا الداخلى .

واحدى الوسائل لحل مواقف النزاع الاجتماعى التى أخذ استخدامها ينتشر هى تكنيك يسمى ديناميكية الجماعة . وهو عبارة عن خلق الاجماع فى الفريق بالتركيز على نقط الاتفاق أكثر من التركيز على نقط الاختلاف . ومادامت توجد مجموعتان من الأفراد تفكر كل منهما فى الأخرى على أنها تقع فى ناحية مخالفة ، فلا ينتظر أن ينجح بينهما الالتقاء والتفاهم ، ولكن عندما تبدأ كل منهما تفكر على أساس اجتماعهما للمسير نحو هدف مشترك يأخذ النزاع فى التحول الى تفاهم فالصبر وتفهم وجهة نظر الطرف الآخر والموضوعية وتجنب التفاخر الشخصى المزيف ، كل هذه عناصر أساسية فى الوصول الى اتفاقات سليمة .

فماهى الرابطة بين ديناميكية الجماعة ونظم المعتقدات أو الأساطير فى الارتقاء بالتعاون فى نطاق الجماعة الداخلى والتنازع مع الجماعة الخارجية؟ ومع أن ديناميكية الجماعة لاتصد أن تكون تكنيكا ، ومن ثم لاتحمل ما يؤكد أن الموضوعات المادية سوف تجد حلا دون استثناء الا أنها - نظرا لما تحدثه من تعديل فى نظم المعتقدات يخلق جماعات جديدة تتكون من بين أعضائه الجماعات المتنازعة - فان تطبيق ديناميكية الجماعة قد تكون الوسيلة لحل أنواع كثيرة من موضوعات النزاع . فما مدى تطبيق هذه النظرية ؟ وهل يمكن تطبيقها بنجاح فى المستوى القومى أو حتى فى المستوى الدولى ؟ انها تطبق حاليا بأكثر قدر من النجاح فى الجماعات الصغيرة ، وفى حالة موضوعات الخلاف الصغرى ولكن امكانياتها لاتحد بهذا ، وقد يصبح لها نفس الفاعلية فى مجالات الجدل الكبرى كلما زادت الخبرة بها .

ويعرض « ستيوارت شاس » فى كتابه « الطرق الى الاتفاق » بعض التجارب الحالية المتميزة فى ديناميكية الجماعة ، ثم يلخص تحت خمسة مبادئ الطرق الفنية التى وضحت فاعليتها : وأولها مبدأ المشاركة الذى يعنى ادخال كل من يهمهم الأمر فى الصورة واستشارتهم واشراكهم وتحميلهم المسؤولية . وثانيا مبدأ نشاط المجموعة الذى يعنى ايجاد طريقة ما لاطلاق المخزون من الطاقة المتولدة من تفاعل الجماعات مثل الحرارة التى تتولد من الاحتكاك بين عضوين ؛ فالحرب تطلق نشاط الجماعات بأحدى الطرق . والشغب بطريقة أخرى . ولكن لابد أن توجد طرق بناء غير هاتين . وثالثها مبدأ توضيح خطوط الاتصال التى يعنى ايجاد طريقة أفضل للاتصال لسد الثغرة بين الجماعات الداخلية والخارجية . ورابعها مبدأ الحقائق

أولا وهو مبدأ شديد خاصة وأن الاضطراب يزيد غالبا مع الجهل . وأخيرا هناك المبدأ القائل بأن الاتفاق أسير عندما يشعر الأفراد بالطمأنينة والاتزان لأنهم حينئذ يكونون أقل معنيا إلى النزاع . ويبدو أن الطمأنينة تعتمد بدورها على معنى الانتماء وعلى احساس الإنسان بالرغبة فيه (٦) . ويتوافر للدرازي الذي يفهم هذه المبادئ ويستطيع استخدامها عندما يجابه بموقف من مواقف النزاع الاجتماعي يشمل برنامجه امتياز كبير على الرجل الذي يتخبط في الظلام كما يقال .

وللمساعدة على الاحساس بموقف من مواقف النزاع الاجتماعي نقدم توضيحا عن كيفية حدوث الارتياح عندما يجتمع طرفان لمناقشة نزاع وفتح الطريق لاتفاق يفيد كلا منهما . فقد حدث إبان الحرب العالمية الثانية توقف خطر في العمل على مراكب الحلفاء التجارية في الموانئ الأمريكية . وأظهر البحث أنه عندما يبدأ البحارة الصينيون ، أو الهنود ، أو الاندونيسيون ، أو غيرهم اضطرابا بالتوقف داخل السفينة أو مفادرتها فانهم يفعلون ذلك لنقصان الولاء بل انهم فعلوا ذلك بسبب المظالم بين الجماعة التي ينشأ عنها التوتر والحرج ثم يتفجر أخيرا في شكل اضطراب .

وكانت الخطوة الأولى في الحل هي إيجاد التنظيم ، وعلى ذلك عقدت اجتماعات شهرية في واشنطن يستطيع فيها جميع المسؤولين من أمم الحلفاء المختصة مناقشة المشكلة المشتركة . والخطوة الثانية هي الكشف مبكرا في محطات المهاجرين عن ماهية ظلمات البحارة . وقد اكتشفت ثلاثة أسباب رئيسية لذلك : الأول أن البحارة شعروا في بعض الحالات أنه نظر إليهم على أنهم جنس أدنى ، وانعكس هذا الاتجاه في مستويات أجور أقل من أجور البيض . وثانيا طلب البحارة مستويات أجور أكثر اتساقا مع الأجور في السفن الأمريكية وحجتهم في ذلك أنه مادام مصدر التمويل الغالب هو اعتمادات الاعارة والتأجير فينبغي أن يتساوى الأجر إذا تساوى العمل . وثالثا فقد شكوا من أن المعاملة وظروف العمل كانت في بعض الحالات أدنى من المستوى الميساري وأن الإدارة لم تكن تبذل أى مجهود لتحسينها .

وعندما تجمعت الحقائق كلها برزت وجهتا نظر شديدتا المتعارض فيما يتعلق بالسياسة والمعالجة ؛ إذ شعر معظم ممثلي الحلفاء أن السلطات الأمريكية كانت غاية في التساهل ، وأنه إذا جعلت قوانين الهجرة أكثر

(٦) ستينوارت شاس « الطرق إلى الاتفاق » (نيويورك ١٩٥١) ص ٢٢٥ - ٢٤١ .

شدة - بأن الحكم بالسجن يتبعه الإبعاد إلى الوطن الأفضل - لا يمكن الوصول إلى حل سريع . ولكن رجال البحر أنفسهم شعروا أن مثل هذه السياسة تكون خاطئة .

وقد بنت المفاوضات لبعض الوقت وكأنها لا تحقق هدفا ثم نتيجة للاجتماعات المتواترة والحديث الصريح ظهر أساس لأحد الحلول هو : الرغبة في أن يحاول ممثلو الولايات المتحدة الحصول على موافقة الكونجرس على تراخيص هجرة أكثر فاعلية إذا أمكن لمثل سفن الحلفاء أن يعدلوا الظروف موضوع الشكوى . ويمكن الوصول إلى اتفاق على هذا الأساس . وشرح أساس المشكلة إلى اللجان المختصة بالكونجرس ومر التشريع بسرعة . كما نهض ممثلو الحلفاء بدورهم من الاتفاق ، وأحيط البحارة بأسس الاتفاق ، ولم يحدث بعد ذلك مفادرة السفن والاضطرابات .

المنازعات البيروقراطية على الاختصاص :

لا تقل الرغبة في توازن القوى بين البرامج التي تمكس مصالح الجماعة في الحكومة عن توازن القوى في المجتمع . وقد تظل مصالح الجماعة في الحكومة في داخل حدود اختصاص الهيئات العامة التي تخدمها ، ولكن الأغلب أنها تتخطى هذه الحدود . فجميع المؤسسات تتوسع عندما تجد الفرصة . وينطبق هذا كذلك على مؤسسات الأعمال والجامعات والهيئات الخيرية بنفس الدرجة التي ينطبق بها على الحكومة ذاتها ، ولكنها مع ذلك تؤخذ بمفردها ككبش فداء . وعندما يتسع النشاط في الحكومة حيث تتجمع كثير من الأجهزة على نحو من العشوائية في تشكيل شامل لا يمكن أن يكتمل الاتساق المنطقي في تنظيمه ، فمن المحتمل أن تتداخل الاختصاصات ومصالح الجماعة ، بل يقلب أن تتنافس كل منها مع الأخرى ، وينشأ عن ذلك مواقف نزاع بيروقراطية لا يستطيع الإداري أن يتجاهله إذا كان يؤمل في انقاذ برنامجه من زملائه المعتدين .

وبلغة علم النفس هناك عوامل معينة عرفت بأنها توضح سبب تضخم المؤسسات ؛ فكل مؤسسة تهتم مدركة أو غير مدركة ببقائها وبيد لها كأن نموها يؤمن البقاء ويرتبط بهذا أن الشعور بعدم الأمان قد يتوازن بالتوسع في النفوذ . وبيد أن الأفراد يشعرون أيضا أن وظائفهم أكثر ثباتا عندما تكون المنظمة نامية . وعامل آخر هو ذبوع الرغبة في الهيبة ؛ فالأفراد يستملون هيبتهم من المؤسسة التي يختمونها والهيبة في أعين الجمهور تصاحب غالبا كبر الحجم . كما أن أغلب الناس يسعون إلى الحصول على بعض السلطة والسلطة والنفوذ يتزايدان بصفة عامة مع كبر الحجم . وكذلك

فانه يفترض في المنشآت التي تقدم الخدمات العامة أن هذه الخدمة سوف تكون أفضل اذا كانت المنشأة كبيرة . وأخيرا هناك خوف شائع من أنه اذا لم تتم مؤسسة ما فسوف تتقدم المؤسسات الأخرى ، وتحتل الأرض الفضاء مدفوعة بالحافز الطبيعي الى السبق باحتلالها .

وفى هذه المواقف التي يكون فيها التنافس هو مفتاح المشكلة ، فان لنظام المعتقدات أيضا دورا فيها . كما تطفى الأساطير بشكل قبيح على الإدارة في الحكومة ، لأن جميع الظروف التي تشجع الخرافات موجودة في كل تشكيل قانوني . فالجماعة المدركة لذاتها والمنظمة حول هدف (الذي قد يكون هدف الطائفة نفسها أكثر منه هدف الهيئة) تصبغ جماعة مهنية تهتم بالإجراءات الثابتة ، وتشعر أن عليها أن تناضل لتحفظ بحقوقها العادلة وتتوسع في نفوذها القانوني . وبالاختصار فان الجماعة تشكل بيروقراطية والبيروقراطية تصبغ طائفة ، وكلما كبرت الطائفة وتميزت المهنية فيها زاد الضغط لتحقيق الاتساق والتقبل غير الناقد للقيم والطرق التقليدية .

وقياسا على نمط التنازع الاجتماعي في المجتمع وفي الحكومة أيضا فان تقبل البيروقراطية للخرافة يتبعه خلق شيطان اذا لم يكن يوجد هناك شيطان من قبل . وفي حالة الإدارات العسكرية والشرطة فان أهداف العداء الجماعي هي العدو والمخالف للقانون . ومع أن هذا موقف واضح فان المواقف الأخرى التي تبذل أقل وضوحا لا تختلف . والشيطان بالنسبة لإدارة الحداثق القومية هو الشخص الجائل الذي لا يحترس من الحريق وهو بالنسبة لمدير المدينة السياسي الذي يسعى الى التعيين بالمحسوبية، وهو بالنسبة لإدارة الميزانية الطلبات « غير المعقولة » لزيادة الاعتمادات المخصصة للهيئات الحكومية ، وهو بالنسبة لمصلحة الطرق الرئيسية هو مركبات النقل الكبيرة التي تتلف الرصف ، وهو بالنسبة لتجميع الكتابة على المكنة الواجبات التي تكلف بها في نهاية يوم العمل .

وقد يوجد أكثر من شيطان واحد في الأمثلة الأكثر تعقيدا ، ومن ثم يفرز الأديرنالين الجماعي لأكثر من سبب ؛ فاعضاء إدارة الصحة العامة يعانون مثلا من موظفي الصحة العامة المتهاونين الذين يتركون القمامة تتجمع في الأزقة ومن الاتحادات الطبية التي تبذل لهم غير عادلة في أمور التأمين الصحي القومي . ويجد رجال السلك السياسي أن متاعبهم تتضاعف في بعض الأحيان ليس بسبب الجاهات الأجانب فحسب ، ولكن بسبب مواطنيهم أيضا ، وقد يكون من هؤلاء أعضاء من الكونجرس في ولاية . وفوق ذلك فقد يتشبه شكل الشيطان بين آن وآخر . من ذلك أنه عندما

كانت ادارة الطفولة تقوم بعملها في سكون في وزارة العمل كان شيطانها هو الذي يستغل عمل الأطفال ، ولكن عندما أعلنت ادارة الميزانية فجأة نقل ادارة الطفولة الى هيئة التأمينات الفيدرالية أصبح العدو دون شك (ولو بصفة مؤقتة على الأقل) هو ادارة الميزانية . وأخيرا فان لبعض البرامج صيغة عاطفية أكثر من الأخرى ، ويمكن أن تكون شيطانها أقوى أثرا ، وعلى ذلك فانه في الإدارات العسكرية يوجد دائما شيطان باهر في شكل عدو خارجي محتمل له عملاء سريون ومخربون ومدربون ورجال دعاية . وعلى العكس من ذلك تلتزم هيئات أخرى مثل ادارة معايير العمل ومكتب تسجيل المخترعات في بعض الأحيان بأن تستخدم الكثير من العبقرية للإبقاء على شيطان ملائم تستفيد منه . وفي هذه الحالة ولو أن المعرفة للتغلب على الجهل لها جاذبية معينة إلا أن المنتظر أن يثير النزاع الحاد على الاختصاصات انفعالات أعمق بين الجماعة ، وبخاصة إذا انهمك العدو في عمل مماثل .

وقد تفيد هذه الشياطين في تقوية الوحدة في جماعة بالذات ، ولكنها تعمل أيضا على تعميق النزاع على الاختصاص ، لأن الهيئة المعارضة تعمل دائما كشيطان مناسب يحل محله أو يزيد على الشياطين الموجودة من قبل . وصعوبة أخرى هي أنه ولو أن تفاخر الجماعة وانطوائها في هيئة ماقد يساعد على إيجاد الحماسة والولاء ، وحتى الانطوائية بين الموظفين فانه تؤخذ عليها أنها تعادي الجماعات الأخرى بسهولة وتخلق التنافر وتضعف تدريجيا قوة التأثير والاستمرار في الجماعة ذاتها . فالبيروقراطيات منطوية بذاتها على كل حال ، وإذا ما أخطأ اداري بزيادة هذا الانطواء فسوف تخسر الجماعة الداخلية في المدى الطويل أكثر مما تكسب .

ومع أن التنازع على الاختصاص يظهر ما يترتب عليه من صدام بين الجماعة ، فان هذا الصدام لا ينشأ عن الاعتداء فحسب . فالبرنامج مهما يكن حجمه يتركب من كثير من المناشط المترابطة والتقسيمات الدقيقة للتنظيم لا يفصل بالضرورة جزءا من البرنامج عن الآخر . ومن ذلك قد يجد كل اداري أن من الوظائف التي تتصل بعمله ما يقع تحت سيطرة الآخرين فاذا كان ذا ضمير يقظ فسوف يحاول أن يعد سيطرته حتى يثق بنتائج عمله . وقد تنشأ الأساطير وتساعد جهوده في هذا الاتجاه ، ولكن صعوبات التعاون لا تنشأ عن الخيال ، كما أنه لا يمكن حلها تماما بالنوايا الطيبة . بل ان الأمر يحتاج الى شيء أكثر من ذلك ؛ انه يتضمن خطوطا واضحة في تشكيل التنظيم والاختصاص بالإضافة الى عقد مؤتمرات متعددة بين المهتمين لتوضيح توزيع المسئولية والطريقة التي تتجمع بها أجزاء البرنامج الى شيء

متميز له قيمة اجتماعية • واستنادا الى هذا والى غيره تبرر الادارة العليا قيام هيئات رياضية مثل ادارات الميزانية ولجان الخدمة المدنية ومجالس التخطيط وامثالها •

وعلى ذلك فان هناك عناصر اضافية في مشكلة تنازع الاختصاص هي السياسة غير الواضحة والتنسيق الادارى غير السليم • فاذا كانت السياسات هرتبكية ومتعارضة في قمة المؤسسة فان كل برنامج يتداخل مع غيره يحتمل ان يصبح متنافسا معه ، لأن المشكلة ببساطة هي عدم وضوح الحدود فلا يعرف الادارى اين يكون معتديا على اختصاص غيره • وكذلك اذا كانت انواع الرقابة والتنسيق غير ناجحة فالفرصة مؤاتية للبرامج المتداخلة في ان تتوسع في اختصاصاتها ، ومن الطبيعي ان تحاول هذه البرامج ان تشغل الأرضى غير المحتلة قبل ان يجد الآخرون فرصة احتلالها •

ويحتمل ان تزداد هذه المشكلة حدة عندما يكون حجم المنشأة كبيرا ويفتقد التعاون بين هؤلاء الذين يحتلون مراكز السلطة في وظائف الادارة العليا • وعندما تكون التشريعات التي يصدرها الكونجرس غير متناسقة مثلا أو عندما يفشل الكونجرس ورئيس الجمهورية في تعاونهما في العمل يفتح الطريق الى الصراع البيروقراطى الداخلى على مستوى الوزارات • والواقع ان افتقاد التعاون سبب رئيسى للصراع البيروقراطى الداخلى السيئ في واشنطن • ويبدو من المحتمل - اذا فهمت السياسات بصورة أوضح ، واذا كانت العلاقات بين الكونجرس وجهاز الدولة التنفيذي أكثر انسجاما ، واذا تحسن التعاون في مستوى مجلس الوزراء - ان يقل الصراع الداخلى والتنافس غير المرغوب بين الهيئات القيديرالية الى درجة كبيرة • ومن المنتظر ان يؤدي التوسع في الاعتراف بأثر هذه العوامل الى السير في ازالة الفكرة الشائعة عن البيروقراطية من انها اغانية متعطشة الى السلطة وتعمل باستمرار على الانتفاص مما تتمتع به من حريات •

وفي موضوع اثاره التعاون بين الجماعة ، دون ان نشجع أيضا التفردية وتغليب الذات كتأج جانبى غير مرغوب فيه ، لاحظ احد مؤلفى هذا الكتاب في مكان آخر ان :

هناك فرقا بين التوسع الذى لا يسعى الا لتمويل اضخم وموظفين أكثر وزيادة في السلطة والهيبة وبين ما يكون جزءا متكاملا من استراتيجية القيام بوظيفة موحدة ومتكاملة • ومن السهل ان يسير أحد الاتجاهين مع الآخر • وعلى ذلك يجب على المنفذ ان يفحص بدقة تفكيره الذاتى ودوافعه بحيث يتأكد ان رغبته في سلطة موحدة ليست في الحقيقة تعطشا ولو

مستخفيا الى السلطة • فليس هناك ما هو أسرع الى تبديد قوة منظمته من القيام بنشاط غير ضرورى وغير مترابط ، وكذلك فليس هناك ما هو الزم للنجاح من التجميع السليم للأجزاء المترابطة بحيث يسير العمل بسهولة دون أن يفقد شيء رئيسي منه (٧) •

دفع الاختصاصيين الى العمل معا :

والمشكلة الثالثة التى ذكرت فى أول هذا الفصل هى دفع الاختصاصيين الى التعاون بدلا من محاربة كل منهم للآخر • ويبدو هذا العمل القذ من التكامل كما أسمته « مارى باركر فوليت » فى عين الإدارى الضعيف أشد صعوبة من معالجة مشكلات التعارض الاجتماعى ، أو تسوية النزاع على الاختصاص • والحقيقة أن الادعاء الشائع هو أن أشق أعمال المنفذ هو التنسيق بين الاختصاصيين •

والميل نحو الانطوائية ، الذى هو إحدى سمات البيروقراطية ، هو كذلك سمة من سمات جماعات أصحاب المهارة • وتعتقد كل جماعة فى نفسها أنها أحسن من الأخرى ، وأن إحدى وسائل الارتفاع بهيبتها هو أن تنسحب من منافسة غيرها ممن يمكن أن تتفوق عليها أو تكون ندا لها • وهذا الميل الانسانى الشائع يصل الى درجة من الذبوع حتى انه يبدو من الأهم نحو الأهم الأخرى وعلى المستوى الفردى • فانه اذا كان شخص يعمل فى القسم القانونى من مصلحة حكومية مثلا ولم يكن هو ذاته مؤهلا تأهिला عاليا فى القانون فلا بد له من أن يقبل مكانة اجتماعية أقل فى المجموعة من زملائه الذين توافر لهم الاعداد المطلوب • فالمحامون هم خلاصة تعليم طويل له التراماته • وفضلا عن ذلك فانهم يدركون فى عملهم التدريبى كثيرا من مجالات المعرفة الأخرى ، بما فى ذلك الهندسة ، والإدارة ، والطب ، والتعليم ، وقانون تسجيل الاختراعات ، وأمثالها • وعلى ذلك فانهم سرعان ما يتسبون قدرا كبيرا من الثقة بالنفس ان لم يكن قد توافر لهم من قبل • ولكن المبالغة فى التشجيع تحول الثقة بالنفس الى احساس بالعلم بكل شيء ، وعندما يحدث هذا — وبخاصة فى حالة المحامين الذين يشغلون وظائف حكومية — تكون النتيجة والغالب اتجاها الى الاستعلاء على جميع المتخصصين الآخرين ، وسرعان ما تبدأ محاولة لانتحال السلطة الادارية ثم تشتعل المعركة بين جماعات أصحاب المهارة •

(٧) مارشال ديموك « المنفذ وهو يعمل » (نيويورك ١٩٤٥) ص ٥٢ - ٥٤ •

ونفس الشيء صحيح إلى حد ما بالطبع عن كل جماعة مهنية . وتعلق « مازى باركر فوليت » بقولها انه : « بينما تصل البيانات إلى الخبير كأنها حقائق فالمعتاد أنها تتركه كفكرة » (٨) . وخبير الإدارة هو أكبر المصنفين إليها ؛ لأنه يفترض أن الإدارة نوع من الألفاظ التي لا يفهمها إلا من درس مواد معينة في الجامعة أو المعاهد العليا . أو أن المحاسب والخبير المالي يظن في نفسه أن معرفته عن الإدارة العامة تفوق معرفة الرئيس التنفيذي الأعلى الذي لا يرتبط اسمه بلقب مهني . وكثيرا ما يكون هذا الاتجاه بالذات سببا في التصادم الذي يحدث في المؤسسات الكبيرة ، وهو أمر معروف في واشنطن . كما أن خبراء شئون الأفراد هم أيضا ضحايا هذه العملية ؛ لأنهم غالبا ما يشعرون أن كل ماله أهمية في الإدارة يقع كله في مجالهم . وكذلك فإن المهندسين يخلقون مشكلة في المنظمات الكبيرة لأن تكوينهم العقلي يتجه نحو الحقائق والأرقام وهم معرضون لأن يوصفوا بالجهل فيما يتصل بالعلاقات الانسانية ونواحيها المعقدة ومن الشائع أن يعمل الأطباء وعلماء الفيزياء تحت ظروف مماثلة .

والنتيجة أن أغلب الخبراء حماية لأنفسهم يقللون من السمة العلمية والأهمية في تخصص الآخرين ، ويعظمون من تخصصهم ، ويخلقون بذلك امتيازات اجتماعية ومهنية تؤثر في الجهد التعاوني . وعندما سألت مجموعة من علماء الاجتماع أحد علماء الفيزياء - الذي يشغل وظيفة هامة في لجنة الطاقة الذرية - عن رأيه في دور علم الاجتماع في الحكومة اجاب : « على قدر علمي فضرر علم الاجتماع أكثر من نفعه ، ويبدو أن أغلب علماء الاجتماع يهتمون في التعامل مع الأفراد باستخدام الدعاية والألفاظ التي لا معنى لها بدلا من الاقتصار على الحقائق » . وهناك من الصديق في هذا التصريح ما يكاد يكفي ليحصله لأدعا ، ولكن كان من الممكن - لو توافر لهذا الرجل قدر أوفى من المعرفة عن العلوم الاجتماعية سلفا - أن تتحسن فكرته عن امكانياتها ان لم يكن عن أداء الباحثين الذين يشغلون الوظائف الحكومية . والواقع أن عالم الطبيعة هذا عكس اتجاهها إلى التعالي اندفع إليه كثير من علماء الفيزياء نتيجة للتقدير الشعبي .

ولا يقتصر الاختصاصيون على الباحثين الاجتماعيين والمهندسين والمحامين وأمثالهم ، بل قد يكون هناك أيضا اختصاصيون في نطاق تخصص معين ،

(٨) مازى باركر فوليت « القوائد والخبير » في ميتكاف ، ايرويك المرجع السابق

مثل الأطباء الذين يعملون في رعاية الطفولة أو في السيطرة على السل ، والاختصاصيين الذين يتخصصون في دراسات تكاليف المعيشة أو استفتاء الرأي العام أو المحامين أو المهندسين الذين يركزون على مجالات معينة . وبذلك فإن الأمر لا يقتصر على التخصص المهني فحسب ، ولكنه يشمل التخصص الذي ينشأ عن التنظيم والتقسيم المفصل للعمل الذي يجب أن يعدل في محاولة لتحقيق التعاون بين الأفراد من مختلف مجموعات أصحاب المهارة .

وعلى النقيض من الاختصاصي الذي يتصف بالنظرة الضيقة فالإداري العام - شأنه شأن القادة السياسيين - لابد أن تتوافر له النظرة المركبة ، وهو ما اشرنا اليه من قبل بأنه النظرة التصورية - التي تشمل المنظمة جميعها بحيث تجمع التخصصات المختلفة في قوة دافعة مفردة . ولاغنى في قمة المنظمة عن أشخاص على هذا المستوى اذا أريد ألا يعمل أى جزء منها . وإلى هنا والأمر واضح . ولكن ما يحتاج الى زيادة في الوضوح أحيانا هو واجب كل اختصاصي في تقدير دور غيره من الاختصاصيين ومساهمته في المجهود المشترك .

وفي ادارة سفن الحرب خلال الحرب العالمية الثانية تكونت المجموعات الرئيسيتان لأصحاب المهارة من الأفراد الذين عملوا في الملاحه ، ومن الذين قضوا معظم حياتهم في الخدمة المدنية . وليس من السهل تحديد أى المجموعتين أظهرت قدرا أكبر من الاستعلاء نحو الأخرى . ومثل هذه الاتجاهات طبيعية ، بل إنها قد تكون مفيدة اذا لم تتجاوز حدا معيناً . ولكل مجموعة الحق في أن تفخر بمعرفتها وإمكاناتها في الانجاز ، ومثل هذا الفخر يشجع على بذل الجهد اذ يكون للثقة بالنفس في كل عمل جماعي أثر أكبر من الشعور بالنقص .

وترى المنشأة مع ذلك أنه يمكن التماهى في الثقة بالنفس حتى تصل الى حد انكار عمل الفريق . وعلى ذلك فإن مشكلة الادارى هي توجيه الثقة بالنفس لدى جماعات المهارة الى المسالك القيّمة ، واقتناع كل مجموعة منها بأنها تحتاج الى ما يعطيه الآخرون ، وأن يحاول في دأب اغراء كل فرد ليكون أكثر تواضعا وتسامحا نحو زملائه . وعليه أن يقتنعهم أنه مادام التخصص ضروريا في المنظمات الكبيرة فإن هناك دورا متميزا لاغنى عنه لكل تخصص . وأخيرا عليه أن يجعل كل المجموعات تركز على أهداف المنشأة ، وعلى عمل الفريق ، وأن تقلل من تفكيرها في تفوقها في العمل المشترك . وهذه اختبارات صعبة للقيادة .

وإذا سمح لنظرة ضيقة أن تسود المنظمة فإن النتيجة هي الفشل والنزاع ؛ ففي شركة معينة على سبيل المثال تكونت الإدارة العليا من خمسة موظفين متخصصين ، ولكن الشخص الذى سيطر على الآخرين بما فيهم الرئيس كان هو المراقب . ولم يكن المراقب يهتم بعمل الأقسام الفنية الأخرى ، وكثيرا ما كان يقول : « دعنى أصل الى الحقائق » . فالحقيقة بالنسبة له « هى ما يمكن التعبير عنه بالأرقام » . وأى شئ لا يمكن تحويله الى أرقام ليس حقيقة مطلقا ، وهو مفكر سريع « له عقل عبارة عن خزانة أرقام جعل نفسه ذا فائدة كبيرة للرئيس وجعل التنفيذيين الآخرين يشعرون ان اهتمامه الأساسى هو أن يكشف نقاط ضعفهم » فمثلا أعد مكتبة بيانات من حساب تكاليف أقسام الانتاج والبيع وتوقع أن يستفيد موظفو الشركة من هذه الأرقام ، ولكنه لم يعبأ بأن يرتب هذه الأقسام بطريقة تيسر استخدامها . وقد عبر مدير المبيعات عن الشعور العام للجماعة نحو المراقب بأن وصفه بشدة العناد حتى فيما يكون فى غير مصلحته .

وتحولت المنظمة جميعها بعد فترة من الزمن كما قد ينتظر الى الاهتمام بالأرقام على حساب اهمال العلاقات العامة والعلاقات الانسانية وجميع المركبات الأخرى للعملية المتوازنة . وكانت نتيجة ذلك الاضرار بالعمل . وقد توصل مساعد الرئيس للمبيعات ، مختلفا فى ذلك مع المراقب والرئيس ، الى حقيقة تقرر أن « الكثير من المشكلات التى عمل فيها ، وأغلب القرارات التى كان عليه أن يتخذها ، تضمنت علاقات مع آخرين وعادة مع كثيرين » . وقد تعلم مرة بعد أخرى أن قراراته احتاجت الى ادماج ومزج بين عدد ما من متطلبات أفراد من خارج المكتب «(٩)» .

والاخصائى بحكم طبيعة تدريبه وعمله يتميز بأنه محدود النظرة ، ولا يرى العالم الا من خلال عمله . وعلى ذلك فانه كلما زاد تخصص الأعمال فى منظمة ما لزم بذل عناية أكبر بتزويد التنفيذيين بالنظرة الواسعة . وقد تناولنا مشكلة التدريب والإشراف هذه فى فصل سابق(١٠) . ومن المفيد فى هذا المكان أن نكتفى بالقول بأن إحدى الطرق المثلى للتغلب على التحاسد الهنئى والترفع هو أن تنقل شباب الموظفين من أحد أنواع الوظائف الى نوع آخر حتى تصلهم عددا من السمات المختلفة . وقد يجعل هذا باستطاعتهم أن يستغنوا عن الغفاء عندما يصبحون متخصصين .

(٩) ليرت أولرخ ، يوز « العمل التنفيذى » (بوسطن ١٩٥١) ص ٢١ .

(١٠) راجع الفصل التاسع عشر .

المديرون كمتخصصين :

لم يكن كتاب جيمس بيرنهام « الثورة الادارية » (١١) الذى اثار ضجة فى اوائل الاربعينيات مهتما بالتنافس بين جماعات اصحاب المهارة بقدر اهتمامه بسيادة جماعة منهم على الجماعات الاخرى ، وعلى ذلك فنظريته تختلف عن النظرية التى ناقشناها هنا .

ويعتقد بيرنهام أن كل مجتمع تحكمه صفوة او قلة . ويقول انه كان المنتظر فى وقت ما أن يضطلع بالحكم طبقة - مثل الطبقة العاملة - ولكن هذه الفكرة أصبحت قديمة الآن . وسوف ينهض بالحكم بدلا منها جماعة اصحاب المهارة - بل فى الحقيقة جماعة معينة من اصحاب المهارة تتكون من المديرين المهنيين الذين يحترفون ادارة جميع الشركات وبرامج الصناعة والحكومة . وهم رجال الانتاج ، وكبار المنفذين ، والرجال الذين يديرون الهيئات مثل هيئة وادى التنيسى والشركات مثل جنرال موتورز . ويقول بيرنهام : « ان هذه الجماعة هى التى تملك النفوذ فى المجتمع وغير هؤلاء من اصحاب المؤسسات والمواطنين فى النظام الديمقراطى لم يبق لهم نفوذ ما » . ويضيف بيرنهام : « ان هذه الثورة الادارية قد شقت طريقها فعلا ولا يمكن تجنبها او وقف سيرها كما انه لا حدود لطاقاتها » .

وقد عرض دافيد ليلنتال كتاب بيرنهام بعد ظهوره بفترة قصيرة فى مجلة الادارة العامة (١٢) وسلم بأن هناك الكثير مما يؤيد نظرية بيرنهام . اذ أن ما توصل اليه غيره يوضح بجلاء أن الملكية والرقابة على المؤسسات اليوم منفصلة انفصالا بعيدا وأن النفوذ قد انتقل من حملة الأسهم الى المديرين الفنيين الماجورين (١٣) . ولكن هناك - كما أوضح ليلنتال - أخطاء عديدة فى نظرية بيرنهام . منها : افتراض أن السيطرة وحكم القلة مسألة من طبيعة المجتمع ، وأن الاتجاهات لاتتغير متى بدأت ، وأن المديرين جميعهم يطلبون النفوذ الشخصى . كما لا يمكن أن يستقيم مثل هذا التحليل للصفات الرأسمالية مع دعوى هـ.ج. ويلز بأن المديرين هم مثل علماء الدين فى طريقة تعلمهم ، وأنهم مثل الدارسين ورجال العلم والأطباء والقسس

(١١) جيمس بيرنهام « الثورة الادارية » (نيويورك ١٩٤١) .

(١٢) دافيد ليلنتال « الادارة مسئولة او مستيطرة » مجلة الادارة العامة العدد الاول

(صيف ١٩٤١) ص ٣٩٠ - ٣٩٢ .

(١٣) راجع بصفة خاصة كتاب المؤسسة الحديثة والملكية الخامسة « تأليف أدولف بيرل ، جيفردز مينز » وكتاب البيروقراطية والتقوية فى المؤسسات الكبيرة لمارشال ديموك ، هوارد هايد بحث رقم ١١ من بحوث اللجنة الاقتصادية القومية المؤقتة (واشنطن ١٩٤١) .

يهيئون أنفسهم دون اثره للمعرفة والقيم الانسانية ولا يطلبون لأنفسهم من النفوذ والهيبة الا القليل . ويقول ويلز ان العامل المميز في نمط التعليم الكنسى هو انكار الذات والتفانى (١٤) . وسوف يسمى الكثيرون هذا الوصف مبالغة ، ومع ذلك فانه لا يخلو من الحقيقة .

وينقض ليلنتال تحليل بيرنهام ، ويقول بخطورته ، ولكنه مسلم باستهوائه للكثيرين . واحد الاسباب في ذلك هو مافيه من وثوق، والوثوق شعور مبهج في الغالب . كما أن هذا التحليل يتميز أيضا بدرجة من الاستصواب والكثيرون يسلمون بمظاهر الاستصواب حتى ولو كانت هذه المظاهر خداعة . ولكن ليلنتال ينتهى الى التحذير بأنه يوجد « اتجاه شرير بين بعض الأفراد في داخل الفئة الادارية الجديدة في أمريكا يؤدى الى أن يستغل المجتمع من هؤلاء الذين ينبغي لهم أن يكونوا خدما له . ويستطيع رجال الادارة العامة أن يخطئوا هذا الاتجاه اذا تصارحوا قبل أن يسلم بهذا الاتجاه ويصبح عادة » .

وذهب ليلنتال الى أبعد من ذلك فيما بعد ، في كتابه المسمى « هيئة وادى التنيسى الديمقراطية تتقدم » (١٥) في فصل ممتاز فيه بعنوان : « الهدف المشترك » ، بين فيه كيف يمكن أن يشجع الخبراء رغم ضيق نظرهم على أن يعملوا معا لتحقيق أهداف اجتماعية كبيرة . وهذا الفصل جدير بأن يقرأ على نطاق واسع .

العلاقات بين صاحب العمل والعامل :

وال مجال الاساسى الرابع للنزاع والتعاون الذى حددناه في اول هذا الفصل هو علاقات العمال ، ويسمى العلاقات الصناعية أو علاقات العمل . وقد أصبح هذا المجال واحدا من أهم مجالات العلوم الاجتماعية كلها . وعلاقات العمال في أوسع معانيها هي مظهر لمواقف النزاع الاجتماعى لأنها تتضمن التنافس بين الجماعات والفئات في المجتمع . ومع ذلك فانه عندما تناقش علاقات العاملين في نطاق منشأة واحدة مثل منشأة أعمال أو هيئة حكومية معينة فانها تشير أيضا الى مجال من مجالات النزاع والتعاون يتحمل الادارى مسئوليته . وتعالج الموضوع هنا بهذا المعنى الأكثر تحديدا .

(١٤) ه . ج . ويلز العمل والثروة والمادة للجنس الانسانى (جزءان نيويورك ١٩٣١) الجزء الأول ص ٣٤٢ - ٣٤٨ .
(١٥) دافيد ليلنتال هيئة وادى التنيسى - الديمقراطية تتقدم (نيويورك ١٩٤٤) وبصفة خاصة الفصل المنون « الهدف المشترك » .

ويمكن أيضا التمييز بين اتحادات العاملين التي تنشأ للجمع بين مهن أو مهارات معينة مثل المحاسبة والهندسة وموظفي الصحة العامة وأمنائهم والاتحادات الأخرى التي هي النقابات . وتقوم الأولى بصفة أساسية لرعاية مصالح مهنة معينة ووضع المعايير وإذاعة المعرفة ودعم المهنة . أما الأخرى فتهتم بدرجة أكبر بظروف العمل والمرتبات وحقوق الموظفين والشئون الأخرى التي تهتم بها نقابات العمال عادة . وتتركز المناقشة الحالية على النقابات في الحكومة .

لما كانت النقابية شائعة بين موظفي الصناعة وأقل شيوعا في الحكومة فإنه لم يكتب عن علاقات العمل والإدارة في القطاع العام بالكثرة التي كتب بها عنها في القطاع الخاص ، ومن ناحية أخرى فإن مدى الممارسة في الحكومة وصل إلى نفس حجم الممارسة في القطاع الخاص قبل صدور قانون فاجنر لسنة ١٩٣٥ . فقد ظلت حرية موظفي الحكومة غير مؤكدة قانونا على مدى عدة أجيال . وحتى في حالة عدم وجود مانع قانوني فقد تردد بعض الموظفين العموميين في ربط أنفسهم بالنقابات . وتختلف الاتجاهات العامة اليوم نحو النقابية في الحكومة من الأقبال عليها ، إلى إجازتها ، إلى النفور منها . ومع ذلك يبدو أنه من المنتظر أن يأخذ التنظيم بين الموظفين العموميين في الزيادة وليس في النقصان ، وأنه سوف يحظى باهتمام أكبر في المستقبل . وقد يكون من المفيد أن نلاحظ أن بريطانيا تسبق الولايات المتحدة كثيرا في هذا الشأن ؛ فقد قام فيها منذ سنة ١٩١٩ أداة رسمية تنظر في تمثيل الموظفين في الإدارة الحكومية عندما شكلت لأول مرة ما عرف باسم مجالس الهوتيلي بعد فترة اضطراب بين الموظفين قبل وبعد الحرب العالمية الأولى . وتوجد هذه المجالس في مستويات مختلفة من التنظيم الإداري في داخل الحكومة ويتوجها مجلس من أربعة وخمسين عضوا يعين وزير الخزانة تصفهم والنصف الآخر تمينه النقابات . وقد وصف هذا النظام بأنه « محاولة من أصحاب الأعمال والعاملين عن طريق مجالس مثله أن يفهم كل منها مشكلات الآخر ، ويخلق الثقة المتبادلة ، ويرفع من فاعلية المنشآت التي يشتركون في العمل بها » (١٦) .

ومع أنه لا يوجد في الولايات المتحدة اليوم تنظيم يقابل مجالس الهوتيلي إلا أنه ليس هناك إلا القليل من الحكومات تحرم التنظيم النقابي للموظفين

(١٦) كلود شتايندر « أحياء الهوتيلية في الحكومة المحلية البريطانية » مجلة الإدارة العامة المجلد ١٣ (ربيع ١٩٥٣) ص ٦٧ . راجع أيضا فيونفرد هويت - مجالس الهوتيلي في إدارة الخدمة المدنية (شيكاغو ١٩٣٣) .

مع بعض الاستثناءات الواضحة . والاتجاه نحو التنظيم أخذ في الانتشار في بعض المجالات ، وبخاصة بين المدرسين في المدارس العامة وغيرهم من الفئات المهنية الكبيرة . وهناك ثلاثة أنواع أساسية من تنظيمات الموظفين : نقابات أصحاب الحرف المهرة التي لها فروع محلية في الحكومة وكذلك في الصناعة ، والنقابات المقصورة على وزارة واحدة من وزارات الحكومة ، والنقابات الكبيرة الشاملة التي تغطي الحكومة بأسرها وتضم في واحدة منها الموظفين في مستوى الولاية والمستوى المحلي كذلك .

وقد بدأت أول نقابة موظفين في الحكومة الفيدرالية في مصلحة البريد منذ نحو خمسة وستين عاما ، ثم تكونت نقابات أخرى فيما بعد كل منها تخصص بفرع معينة من موظفي البريد . وأنشئت أول نقابة من النقابات الكبيرة في سنة ١٩١٧ على غير أساس حرفي ، وكانت ملحقة في أول الأمر باتحاد العمل الأمريكي ، ثم استقلت في سنة ١٩٣٢ في الوقت الذي شهر فيه اتحاد العمل الأمريكي نقابة أخرى تنافسها . كما أقام أيضا تنظيما مقابلا يشمل عمال الولاية والبلدة والمدينة . وفي سنة ١٩٣٧ كون مؤتمر المنظمات الصناعية نقابة خاصة به لموظفي الحكومة الفيدرالية وأخرى لعمال الولاية والبلديات والمدن ثم أدمجت النقابتان بعد سنوات قليلة في منظمة واحدة . ثم تلا اندماج اتحاد العمل الأمريكي مع مؤتمر المنظمات الصناعية في سنة ١٩٥٥ حدوث اندماج على مستوى النقابة المفردة أيضا . واليوم توجد شبكة واسعة من تنظيمات الموظفين في الحكومة . وإذا كانت هذه الشبكة رقيقة في بعض المواضع فإن الإداري العام يتعرض لكثير من المشكلات في علاقات العمل تشبه مايتعرض له زميله في الصناعة ، ولكن هذه المشكلات أقل حدة بصفة عامة .

وتعمل نقابات موظفي الحكومة لنفس الأغراض التي تعمل لها النقابات الأخرى : حق التنظيم وحق المساومة الجماعية وتحسين الأجور ، وساعات العمل ، وظروف الاستخدام ، وغير هذا . ومع ذلك فقد أخذت بعض النقابات الحكومية في السنين الأخيرة في تطوير مفهوم واسع يهتم اهتماما أكبر بالنظرة السياسية وغدت عاملا هاما في الارتفاع بالحكومة وفي تقدم الإدارة . فمثلا كان الاهتمام في سياسة الأفراد في الحكومة بالمدخل الإيجابي في الترتيب وبأنظمة ترتيب الجدارة وخطط المعاشات ونظم اقتراحات العاملين أمثال ذلك ، وفي بعض هذه المجالات يرجع إليها أغلب الفضل فيما يتخذه الكونجرس والإدارة من اجراء .

ويبدو أن الاهتمام الرئيسي الذي له ما يبرره دون شك يتركز كما

يصوره الفكر العام على حق الموظف العام في استعمال السلاح الثقلي
لجماعات العمل المنظمة الذي هو حق الاضراب . ومع أن الإداريين يهتمون
اهتماما كبيرا أيضا بهذه المسألة إلا أن الغالبية فيهم تدرك أن الموضوع ينطوي
على ما هو أهم من ذلك وهو مسئولية الإدارة عن قيام علاقات نقابية سليمة
وبنائة ، وعن مدى الموضوعات التي تخضع للمساومات الجماعية والاتفاق .
وعن الدرجة التي ينبغي أن يسمح بالوصول إليها في تنظيم الموظفين .
فالأضرابات ما هي إلا دلائل سطحية لأسباب أعمق . وقد كانت تحدث
في الماضي في الحكومة بصورة أوسع مما يدرك كثير من الناس . ويحكي
دافيد زيسكند (١٧) في كتابه المسمى « ألف اضراب بين موظفي الحكومة »
عن هذا العدد الضخم من الاضرابات التي حدثت في الحكومة قبل سنة ١٩٤٠ ،
وبخاصة في مجالات الرعاية والتعليم والصحة العامة والتريض والأشغال
العامة والمرافق التي تملكها الدولة ومشروعات التوظيف العامة . وفوق
ذلك فإنه خلال النصف الأول من سنة ١٩٤٦ - ١٩٤٧ عندما كان قانون
« تافت وهارتلي » أمام الكونجرس حدث ما لا يقل عن اثني عشر اضرابا كبيرا
بين مدرسي المدارس العامة في مدن تصلي في الكبر إلى حجم مدينة « بافالو » ،
وشملت أكثر من ٣٠٠٠ مدرس و ٥٠٠٠٠ طالب . وقد قابل تافت -
هارتلي هذا النوع من الانذارات بتعريض عمال الحكومة الاتحادية الذين
يشروعون في الاضراب للفصل وفقد مكانتهم في الخدمة المدنية وحرمانهم من
اعادة التعيين في الحكومة لمدة ثلاث سنوات . وكان هناك اتجاه مشابه في
الولايات . ولم يمس إلا وقت قصير على قانون تافت وهارتلي حتى حرم
المجالس التشريعية في عشر ولايات الاضرابات التي يقوم بها بعض أو كل
عمال الحكومة .

فما هي السياسة العامة المطلوبة في هذا الشأن ؟ تجري بعض مناقشات
هامة في هذا الموضوع (١٨) فيمقتد « إدوارد بيرنای » مثلا أن هناك ثلاثة
متطلبات لازمة للتعاون في علاقات العمل : الأول ضرورة تفهم الجمهور لقيمة
التقابات السليمة والقيادة النقابية الناضجة بالنسبة للأمة والثاني ضرورة
تفهم صاحب العمل قيمة النقابات بالنسبة له والثالث ضرورة تفهم العامل
لنظامنا الصنعي وعلاقته به . ويقول بيرنای : أنه يمكن التقدم في
تفهم هذه الأمور عن طريق التعليم ، والفهم الأعمق للمسائل التي تنطوي
عليها والتعاون الأفضل بين قطاع المجتمع الذي يضم الفرد والتطاعات

(١٧) دافيد ز . زيسكند « ألف اضراب بين موظفي الحكومة » (نيويورك ١٩٤٠) .

(١٨) اطلع على قائمة المراجع في آخر هذا الفصل .

الأخرى « (١٩) • وقد قال ليونارد هوايت الذى عمل لعدة سنوات عضواً فى لجنة الخدمة المدنية للولايات المتحدة أنه ينبغي أن يحرم القانون الاضرابات على الموظفين العموميين اذا كان من المحتمل أن تكون لها نتائج خطيرة ، والا يظل القانون صامتا فى شأنها « (٢٠) •

وقد وضع مجلس أفراد الحكومة الفيدرالية من ناحيته برنامجاً من ست نقاط يعتبر مدخلاً بناء للعلاقات بين الإدارة ومنظمات العاملين فى الحكومة وهو : (٢١)

١ - الاعتراف بحق العامل فى تكوين منظمات دون الالتزام بالاعتراف بحق الاضراب •

٢ - اعلان مبدأ الباب المفتوح فى علاقات العمل •

٣ - الاعتراف بواجب الموظف الإدارى فى التشاور مع ممثلى منظمات العاملين والسعى حثيثاً للحصول على نصيحة وتوصيات مثل هذه المنظمات فى صياغة سياسات علاقات العمل •

٤ - اعتراف الموظفين العموميين فى اطار القانون - بتنظيم معين للعاملين على أن يمثلهم جميعاً •

٥ - نشر وتيسير حصول جميع العاملين على الاتفاقات التى يتأثرون بها والتى يتوصل اليها عن طريق المؤتمرات والمفاوضات •

٦ - ضرورة نشر اللوائح الإدارية المتعلقة بعقد مثل هذه الاجتماعات وتيسير حصول جميع العاملين عليها فوراً •

وفى المجالات التى تنهض فيها الحكومة بوظيفة من نوع وظائف قطاع الأعمال كما هو الشأن فى تشغيل نظام للمبور فى البلديات وبعض البرامج الكبرى فى هيئة وادى التنيسى والوظائف المتنوعة التى تنهض بها هيئة ميناء نيويورك وكثير من أعمال لجنة الطاقة الذرية قد يصبح الاضطراب بين العاملين حاداً يكاد يتماثل مع الاضطرابات المشابهة فى القطاع الخاص من الاقتصاد • وتعتبر هيئة وادى التنيسى بصفة عامة رائدة فى مجال علاقات العاملين فى الهيئات الحكومية • فقد أصدرت منذ ١٩٣٥ سياسة فى علاقات العاملين شملت الاشتراطات الآتية : الحق فى التنظيم وفى

(١٩) ادوارد بيرنى « كيف نبني السلام الصناعى ونمنع النزاع » فى مجلة الإدارة والتقدمة العدد ١٢ (ديسمبر ١٩٤٧) ص ١٥٤ - ١٥٨ •

(٢٠) ليونارد هوايت « الاضرابات فى الخدمة المدنية » العدد العاشر من مجلة الأفراد فى الخدمة المدنية (يناير ص ٤٩) ص ٥ •

(٢١) ودلت هذه التوصيات فى كتاب و • بروك جريفر « الإدارة العامة فى مجتمع ديمقراطى » (نيويورك ١٩٥٠) ص ١٨٢ •

المفاوضة بحرية الاحتفاظ بحق التفاوض بحرية والاحتفاظ بحق التفاوض لنقابة الأغلبية في أى مجموعة أو مهنة أو وحدة ، التعامل المسئول مع مديري هيئة وادى التنيسى باعتبار ذلك مساعدة ايجابية في الارتقاع بالادارة ، ضمان ألا يرغم أى فرد على الانضمام الى نقابة رغم ارادته ، تحريم التمييز بسبب الجنس أو الأصل والأخطار في حالة التغييرات الكبرى المقترحة التي تؤثر في ظروف العمل قبل تنفيذها بثلاثين يوما والاتفاق الاختياري على عدم استخدام سلاح الاضراب ، وهذه نقطة قد تدعمت منذ هذا الوقت بصور قانون تأقت ومارتلي . وقد أعد الجهاز المناسب لدعم هذه السياسة .

وتعقد هيئة وادى التنيسى كل سنة اجتماعا رسميا مع نقابات هيئة وادى التنيسى ومجالس العمل لاعداد اتفاقية مكتوبة يوقعها كل من الطرفين .

ومن المفهوم أن علاقات العمل أكثر تعقيدا في مجال النشاط الذرى ؛

لأن العمل فيه سرى وحيوى وجديد نسبيا كما أن التعقيد فيه يتزايد

باستخدام طريقة التعاقد التي تعنى أن العمل يؤدى الى حد كبير بالتعاقد مع

المؤسسات الخاصة الكبيرة مثل دى بونت وچنرال الكترك ويونيون كاربيد

ولكن الحكومة الاتحادية تذييل الفاتورة . وعلى ذلك تثار المسائل التالية :

من هو صاحب العمل الحقيقي ؟ أين تقع السلطة والمسئولية حقيقة ؟ كما

أن منطقة العبور في نيويورك مجال صعب آخر ؛ إذ أن طرق الاتفاق تديرها

مؤسسة منفصلة هي مؤسسة العبور ومعظم العاملين فيها أعضاء في نقابة

صناعية ولكنهم موظفون مديون وقد نازعت المدينة كثيرا في أن وضعهم

القانوني لا يختلف عن وضع أى من العاملين في أى فرع آخر من العمل في

حكومة المدينة (٢٢) .

ومجال علاقات العمل مجال كبير حتى في نطاق الحكومة وسوف لا ينفى

مثال توضيحي واحد كل ناحية فيه . ومع ذلك فهناك تجربة هامة تتناول

الطرق التي تستخدم لزيادة الانتاج وتحسين علاقات العمال بالادارة في

مصنع لانتاج مواد الحرب خلال الحرب العالمية الثانية . ويوضح هذا الموقف

بالذات من بين أشياء أخرى نصا عرفيا وجد على حواط مجلس الأفراد

الاتحادى في واشنطن يقول : « لا يكون لأى قرار فاعلية حقيقة حتى يحظى

بالموافقة العامة » .

وقد زاد الانتاج في المصنع المذكور بعد أن كان انتاجه دون المستوى

الحدى بعشرين في المائة ، وتحسنت الروح المعنوية للدرجة تفوق التقدير

(٢٢) آرثر ماكماهون « نظام العبور في مدينة نيويورك » الملكية العامة . الخمة المدنية

والمفاوضة الجماعية مجلة العلوم السياسية الربيع سنوية (المجلد ٥٦ - يونية ١٩٤٤)

عندما نظمت اجتماعات دورية بين الإدارة ومختلف المجموعات الوظيفية لمناقشة المشكلات المشتركة في كل منها ، وخصص وقت كاف للمناقشة والوصول الى رأى جماعى وللتنظر بوضوح الى ما يقع على عاتق كل جماعة للوصول الى انتاج اكبر . وبعد سلسلة من التجارب من هذا النوع اختير ممثلون دائمون يعرفون باسم قادة الجماعة بطريقة الانتخاب السرى بين كل جماعة من العاملين وكون هؤلاء القادة لجنة عمالية ادارية وتطورت مسئولياتهم تدريجيا لتتناول مشكلات كثيرة بعضها لا يتصل مباشرة بالانتاج . وقد شملت القائمة خدمات العاملين والأجور وساعات العمل ومناشط العاملين وبرنامج ضبط ه الموسيقى خلال العمل ، وتوقيت وطبيعة الاعلان ومعالجة الشكاوى (٢٣) .

وينشأ النزاع فى علاقات العاملين كما هى الحال فى المجالات الأخرى التى تدخل منها العلاقات الإنسانية عن أسباب كثيرة تعتبر كلها عجزا عن توفير عنصر لاغنى عنه لقيام التعاون : فشل فى رؤية المشكلات من خلال نظرة الفريق الآخر . وفشل فى فهم الدافع النفسى وفى ادراك ان الأفراد خل أن يعبروا عما لا يستطيعون فهمه . وفشل فى ايجاد نوع التنظيم الذى يمكن الأفراد من استكشاف مجالات الاتفاق وعدم الاتفاق والوصول الى اجماع أو حل الأقل الى حل وسط . وفشل فى ادخال كل الأطراف المعنية فى عمل التنظيم ، وفى جعلهم يشعرون بالانتماء ويحسنون بالاحترام الناتج عن اسهامهم فى العمل . وفشل فى اقتسام السلطة والقيم بحيث يساعد الجميع النجاح . وأخيرا فشل فى تحقيق الأخذ والعطاء بين الجانبين .

والتعاون هو عكس هذه الأشياء . انه التفكير بمفهوم الأفراد الحقيقيين والوظائف الحيوية وتجنب الألفاظ والفقرات المشوهة عاطفيا مع تشجيع علاقات المواجهة وتوزيع الشياطين فى الحقيقة أو فى الخيال وادراك علاقات الترابط بين كل جماعات الانتاج ، ووقف دوافع مركزية الذات وبناء خطوط الاتصال التى تسمح للمشاعر المشتركة والتفاهم أن تنساب خلال الدائرة فتخلق جوا طليقا خاليا من الانحراف وتشجع الثقة بالنفس دون خوف وتهيبه للتدريب المتسرع بعيدا عن النموذج المضيق ويشجع العمل البناء لازالة التوتر . فاذا كانت هذه الفروق صحيحة ولو الى درجة كبيرة فان الأمر لم يعد احتكار صفات القيادة القلّة الموهوبة ، بل انها صفات شائعة للانسانية العادية تثار بالتربيتات النظامية المتجانسة .

(٢٣) د . و . ويلموت ، هوليس وير « تجربة فى ديناميكية الجماعة » الادارة المتقدمة العدد ١٢ (سبتمبر ١٩٤٧) ص ١١٦ - ١١٩ .

مراجع مختارة

- Cantril, Hadley, and Muzaffer Sherif, *The Psychology of Ego-Involvement, Social Attitudes and Identifications* (New York, 1947).
- Chase, Stuart, *Roads to Agreement* (New York, 1951), Chaps. 19-21. Good background reading.
- Clapp, Gordon R., *Employee Relations in the Public Service* (Chicago 1942).
- Commission of Inquiry on Public Service Personnel, "Employer and Employee in the Public Service," in *Problems of American Public Service* (New York, 1935), pp. 171-231.
- Dimock, Marshall E., *The Executive in Action* (New York, 1945), Chap. 5.
- Follett, Mary Parker, *Dynamic Administration*, edited by Henry C. Metcalf and L. Urwick (New York, 1941), Chap. 3, "Business as an Integrative Unity"; Chap. 10, "The Psychology of Consent and Participation"; Chap. 11, "The Psychology of Conciliation and Arbitration"; and Chap. 12, "Leader and Expert."
- Fordick, S.J., "Industrial Conflict, a Psychological Interpretation," in the *First Yearbook of the Society for Psychological Study of Social Issues* (New York, 1939).
- Gardner, Burleigh B., and David G. Morse, *Human Relations in Industry* (Chicago, 1950), Chap. 8.
- Godine, Morton R., *The Labor Problem in the Public Service* (Cambridge, Mass., 1951).
- Golden, Clinton S., and Harold J. Rutenbergs, *Dynamics of Industrial Democracy* (New York, 1942).
- Korshäuser, Arthur (ed.), *Psychology of Labor-Management Relations* (Champaign, Ill., 1949).
- Lasswell, Harold D., *Politics: Who Gets What, When, and How?* (New York, 1936).
- Lilienthal, David E., "Management-Responsible or Dominant?" *Public Administration Review*, Vol. I (Summer, 1941).
- Long, Norton E., "Power and Administration," *Public Administration Review*, Vol. X (Autumn, 1949).
- MacIver, Robert M., *The Web of Government* (New York, 1947), Chaps. 1, 3, 5.

- Mason, Alpheus T., "Business Organized as Power: The New Imperium in Imperio," *American Political Science Review*, Vol. XLIV (June, 1950).
- Mayo, Elton, *The Human Problems of an Industrial Civilization* (Boston, 1933).
- National Civil Service League, *Employee Organizations in the Public Service* (New York, 1945), conveniently summarized in Felix Nigro (ed.), *Public Administration: Readings and Documents* (New York, 1951).
- Posey, Rollin B., "Employee Organization in the United States Public Service," *Public Personnel Review*, Vol. XVII (October, 1956). A good review of the situation.
- Reeves, Floyd W., and Paul T. David, *Personnel Administration in the Federal Government* (Washington, D.C., 1937).
- Roethlisberger, R. J., and W.J. Dickson, *Management and the Worker* (Cambridge, Mass., 1940).
- Schneider, Carl J., "The Revival of Whitleyism in British Local Government," *Public Administration Review*, XIII (Spring, 1953), 97-105.
- Selznick, Philip, *TVA and the Grass Roots* (Berkeley, Calif., 1949).
- Simon, Herbert A., *Administrative Behavior* (rev. ed., New York, 1957).
- , and others, *Public Administration* (New York, 1950). Chapters 18 and 19 contain a systematic treatment of cooperation and conflict.
- Spero, Sterling D., *Government as Employer* (New York, 1948).
- , *The Labor Movement in a Government Industry* (New York, 1924).
- Stahl, O. Glenn, *Public Personnel Administration* (4th ed., New York, 1956), Chap. 12.
- Straus, Donald B., *The Development of a Policy for Industrial Peace in Atomic Energy* (Washington, D.C., 1950).
- Symposium, "Labor Unions and Collective Bargaining in Government Agencies," *Public Administration Review*, Vol. IV (Autumn, 1945).
- Tead, Ordway, *The Art of Administration* (New York, 1951), Chaps. 8, 11.

-
- Tennessee Valley Authority, *Collective Bargaining in a Federal Regional Agency* (Knoxville, Tenn., 1941).
- , *The Employee Relationship Policy* (Knoxville, Tenn., 1945).
- White, Leonard D., *Introduction to the Study of Public Administration* (4th ed., New York, 1955), Chap. 28.
- Williams, Robin M., Jr., *The Reduction of Intergroup Tensions* (New York, 1947).
- Ziskind, David, *One Thousand Strikes of Government Employees* (New York, 1940).

الدافع والروح المعنوية

ربما لم يكن للدافعة أكثر أهمية بعد تحقيق أهداف البرنامج من الارتفاع بالروح المعنوية بين العاملين في المنشأة والمحافظة على هذا الارتفاع . فالروح المعنوية العالية هي أساس المكاسب الدائمة في الفاعلية . وقد استقر العلماء النظريون المتأزرون في الإدارة أمثال لورد « هالدين » منذ مدة طويلة على أن ظروف العمل مع أنها بعد غير ملموسة الا أنها في الحقيقة عامل قيم لا يقدر بثمن بالنسبة لأي منشأة ، وأن الأفراد يستجيبون لهذه الظروف على الفور باعتبارهم مستفيدين من الخدمة عندما يتعاملون مع مكتب بريد أو مع متجر تنويحي .

فما هي الروح المعنوية ؛ هذا الشيء الغامض الخفي الذي هو حقيقة كبرى تثير التناقض ؟ وهل يمكن تعريفه ؟ وهل يمكن توضيحه وتركيبه ؟ يتفق الثقات - من القائد العسكري الى المشرف في ميدان رعاية الطفولة - على أن الاجابة السليمة على هذا اللغز قد تثبت أنها أكبر قيمة بالنسبة للإداري من الاجابة عن أى سؤال آخر في مجال الإدارة .

واحد المفاهيم هو أن الروح المعنوية ظرف يتأثر بالتحمس والتخيل والامل والثقة والعوامل الماثلة . وفي مفهوم آخر (كما ورد في المعجم) انها حالة ذهنية « كحالة جيش » . فما الذي يساند هذا الظرف أو الحالة الذهنية ويجعلها تتركب من جميع الصفات التي يرغب الإداري بشدة في أن يفرسها في موقعه ، ثم تشكل جزءا من الجو الذي تعمل فيه مؤسسته؟

ويبدو من الواضح أنه لا يوجد عنصر واحد يؤدي الى ارتفاع الروح المعنوية والمحافظة عليها . بل ان الروح المعنوية تتركب بنفس الطريقة التي تشكل بها الإدارة من عوامل عديدة . ويبدو ثانيا أن الحوافز والدوافع تعمل على التوضيح الى درجة كبيرة ولكنها لا تؤدي الى التوضيح الكامل . وأخيرا يبدو من الواضح أيضا أن الإداريين وبصفة خاصة المشرفين في المستوى الأول مسئولون الى درجة كبيرة عن توافر الروح المعنوية التي تؤدي الى ازدهار البرنامج .

ولنحاول الآن معرفة العوامل الأكثر أهمية في تكوين الروح المعنوية العالية ، مؤكدين دور الدوافع والحوافز دون الاعتماد كلية عليها . ولما كان الكثير من هذه العوامل قد نوقش من قبل فانه يكفي في بعض الحالات أن تقتصر على ذكرها بدلا من السير في الجدل تفصيلا .

العوامل المشتركة في رفع الروح المعنوية :

القائمة التالية بالعوامل المشتركة في الارتفاع بالروح المعنوية ليست نهائية ولا شاملة ، ولكنها ربما تكون مرشدة فيما يلي من نقاش :

١ - اذا كان لأحد البرامج هدف اجتماعي ملزم مثل رعاية الطفولة ، أو المحافظة على الأراضي ، يهتم به كثير من الناس فانه تتوافر له ميزة قد لا تتوافر لبرامج أخرى لاغنى عنها . وسوف يتحمل الموظفون بصبر كثيرا من الخيبة والإخفاق اذا كانوا يحملون رسالة أو يدفعهم هدف .

٢ - اذا كان العمل موضوع الاهتمام له أهمية ذاتية ، حتى ولو لم يكن للبرامج صفة استعجال خاصة ، فقد يحظى الموظفون القائلون به بقدر كبير من الرضا الذاتي . ومن ثم تبدو روحهم المعنوية في مستوى مرتفع .

٣ - اذا كانت ادارة البرنامج تستخدم الحوافز النقدية وغير النقدية فسوف يتأثر جميع الموظفين ، تأثرا مرضيا بصرف النظر عما يجري بالنسبة للعوامل الأخرى . وسوف تحظى هذه الناحية من الروح المعنوية بدراسة أكثر تفصيلا فيما يلي من هذا الفصل .

٤ - بصرف النظر عن مدى الاغراء في الدوافع فسوف يتعرض الموظفون للفشل والأسى مالم تسمح خطوط التنظيم وتفويضات السلطة والتوافق بين المسؤولية والسلطة بانتقال النشاط بحرية . وحتى الذين يتعاونون في تحقيق هدف معين من الموظفين سوف تصيبهم المرارة ويصدهم الواقع اذا كانت خطوط التنظيم متناثرة والقيادة غير حكيمة .

٥ - لكي ترتفع الروح المعنوية للجماعة لابد أن يكون نظام الاتصالات في البرنامج ، وبالنسبة للسياسات والتوجيهات والاتجاهات ، مساعدا على بلوغ هذه الغاية .

٦ - لابد أن تكون الادارة انعلما متزنة وعادلة في أمور مثل الترقيات أو الفصل ، والا نضاً حائل سميك من النفور بينها وبين الموظفين ، وافقد هؤلاء حالة الاسترخاء والوثوق في حضور الرؤساء .

٧ - تساعد ظروف العمل الجدية بما في ذلك الجو المادى المحيط على الارتفاع بالروح المعنوية لأن معظم الأفراد أشد تأثرا في اعتماد بالظروف البيئية والمزاجية .

٨ - كلما زادت العناية التي تحظى بها الجماعة زاد انتاجها .
وقد وضح هذا الأمر وضوحاً تاماً منذ ١٩٣٣ أثناء اجراء ما عرف باسم تجربة هوثورن التي أجراها التون مايو ، روثسبرجر (١) . فقد وجد أن الشيء الأساسي الذي يتطلبه الأفراد في مواقف العمل هو الاحساس بالأهمية والاشفاق والحصول على الثناء المناسب . ولذلك يرتفع كل من الانتاج والروح المعنوية اذا كانت سياسة الادارة هي الاهتمام بالموظفين بدلا من تركيز الاهتمام على الانتاج .

٩ - تكون الروح المعنوية أعلى بين الموظفين الذين يعاملون ككائنات انسانية منها بين هؤلاء الذين يعاملون كأنهم آلات تنجز العمل . وبذلك فان الروح المعنوية ترتبط بصورة واضحة بالاشراف ، وهي أعلى ما تكون بين الموظفين الذين يتوافر في المشرف عليهم النظرة المتعقبة السديدة الى الدوافع وبصفة خاصة المشرف الذي يشيد بصراحة بالعمل الممتاز الذي ينجز باتقان . كما ترتفع الروح المعنوية أيضا عندما يتصف المشرفون بالاتزان فيما يتوقعون وعندما يساندون موظفيهم ويرحبون بأفكارهم واقتراحاتهم .
١٠ - يؤثر حجم مجموعة العمل في الروح المعنوية ، فالجماعة الصغيرة ترفع الروح المعنوية ، والجماعة الكبيرة تهبط بها .

١١ - تهبط مركزية اتخاذ القرارات بالروح المعنوية لأنها تمنع مساهمة جماعة العمل فيه ، وتدفع به الى المستوى الأعلى وتترك الدافع . ولكن عندما يسمح لجماعات العمل بأن تحدد لنفسها كمية العمل فان الانتاج يزيد في المعتاد زيادة ملموسة .

١٢ - يؤدي الأفراد العمل على نحو أفضل عندما يسمح لهم بقدر معين من حرية الاختيار منه عندما تتخذ كل القرارات دون مشاركتهم . وعندما يستطيع الفرد أن يربط مختارا بين نفسه وعمل مجموعته فمن الممكن أن تستغل قدراته استغلالا كاملا في عملية الانتاج . ويندر أن يصل المشرفون الذين يسكون بشدة بزمهم مروضيهم الى درجة الفاعلية التي يصل اليها من يتركون لهم قدرا من الحرية .

١٣ - اذا كان الفرد قادرا على أن يستوعب أهداف وواجبات المجموعة، بمعنى أن يجعلها جزءا من ذات نفسه ، فان حماسه سوف تنبع من داخل نفسه بدلا من المصادر الخارجية الأكثر افتعالا . وفوق ذلك فان الدافع الداخلي أبعد أثرا في المدى الطويل ؛ لأن أثره تراكمي ولا ينشأ عنه بسهولة

(١) التون مايو : المشكلات الانسانية في حضرة صناعية (نيويورك ١٩٣٣) .

اجتهاد لامبرر له (٢) . وكما هو الشأن في تحصيل المعرفة فإن الدوافع في الاستخدام لا تكون تامة التفاعلية الا عندما تصبح جزءا من أدوات العمل بالنسبة للفرد .

١٤ - يبدو أن الموظفين يمنحون ولاهم الأساسى الى المجموعة الرئيسية التى تكون فى أغلب الحالات هى فريق العمل ، والولاء للمستوى الأعلى - مثل الولاء لصاحب العمل - ولاء تابع أو ثانوى . ومن ذلك يظهر أن الروح المعنوية تكتسب ويندر أن يستطاع شراؤها بل انها تنمو طبيعيا من أدنى مستوى ولا يمكن أن يتحكم فيها من القمة صناعيا . وكما تبين إحدى الدراسات الهامة فإن « رجال الشركة » (أى هؤلاء الذين يبدون أقصى مظاهر الولاء للرياسة) ليسوا أعلى من أتريت حماسهم كما أنهم ليسوا أكثر العاملين إنتاجية (٣) .

١٥ - وأخيرا فإن الروح المعنوية لا تتطور مصادفة ، بل بالعكس فإن تطويرها مسئولية رئيسية على المشرف . وفوق ذلك فإن الدراسات تشير الى أنه من واجب الموظفين التنفيذيين أكثر منه واجب الموظفين الاستشاريين أن يتحملوا المسئولية الأساسية فى بناء الروح المعنوية ؛ لأن واجب الإدارة التنفيذية الحصول على الحقائق وتفسيرها ، ثم اتخاذ القرارات التى تؤثر بطريقة مباشرة على الروح المعنوية .

والآن ، وبعد أن أثرتنا هذه النقاط العديدة ، نضيف أن هذه القائمة يمكن التوسع فيها كثيرا ، ولكن ربما لا يكون هذا ضروريا . والأمرا الهام هو أن أغلب هذه النتائج تساندها ملاحظات خبراء الإدارة ، وقد تأيد الكثير منها بالاختبارات التجريبية (٤) .

الاهتمام الحديث بالدوافع الإيجابية :

تسرى الدوافع والحوافز - كما يتضح من المناقشة السابقة - خلال جميع عملية بناء الروح المعنوية . ومن ثم يمكن التركيز بصفة خاصة على النوافع والحوافز فى هذا الجزء من النقاش . والموضوع موضوع عملي له نتائج بالغة الأثر . وقد توصل كثير من الاقتصاديين الى أن المسألة الفاصلة فى أى نظام اقتصادى هى الدافع : أى العامل الذى يجعل الأفراد ينهضون بعملهم على نحو أفضل . ويبدلون فيه جهدا أكبر مما يبذلونه غيرهم .

(٢) دانييل كانز « الروح المعنوية والانفرد فى الصناعة » مركز بحوث التقصى - جامعة ميتشجان بحث قدم الى المؤتمر عن الاتجاهات فى علم النفس الصناعى - جلسة بيتسبرج فى ١٩ فبراير ١٩٤٩ .

(٣) المرجع السابق ص ٧ .

(٤) بعض هذه البيانات مذكورة فى قائمة المراجع فى نهاية هذا الفصل .

وهناك وجهة نظر أقدم عن الدافع تفترض أنه في نوع الأداء الروتيني الآتي للتخصص يمكن إحلال أى فرد عيارى في العملية ، وأن العمال باعتبارهم وحدات انتاج لابد أن يخضعوا للمعايير والعد ويعاملوا كآى نوع آخر من المواد أو الأدوات التى يتطلبها الانتاج . ويقول أحد الكتاب ان هذا التصور القديم لما هو هام « اما أنه وضع الكائنات الانسانية خارج الصورة تماما ، واما أنه استعاض عن الشخصية الانسانية المعقدة بنموذج آلى بسيط للانسان » (٥) .

وفى البيئة الأمريكية تداخلت وتتابعت أربع نواح مختلفة من اهتمام الإدارة بالدوافع والروح المعنوية كل منها وراء الأخرى فى نوع من التطور . والمديرون بسبب تركيز اهتمامهم منذ البداية بالتنظيم وكمية الانتاج ، وبسبب جهلهم الذى يكاد يكون تاما بالطبيعة الانسانية قد اعتمدوا بصفة أساسية على الخوف والعقاب للحصول على النتائج . فالعامل يفصل بقسوة اذا تأخر قليلا فى الحضور . ويمكن أن توقع عليه الغرامات اذا أضر بالعمل ، وإن يطرد اذا خالف القواعد . فقد كانت الفلسفة الادارية استبدادية وحرية فى تنفيذها ، ولم يكن أمام الفرد الا أن يسير على الخط المرسوم او يجابه التعرض للبحث عن عمل آخر .

ثم انتقل الاهتمام بعد ذلك شيئا ما نحو المكافأة والتسليم ، وعندما اكتسبت تنظيمات العمال بعض النفوذ فيما بعد وأصبحت تنظيمات الأعمال أضخم وذاع التقصير فى عملياتها أجرى بحث للوصول الى قاعدة سحرية ينتظر منها أن تجد حلا لمشكلة الحصول على أكبر عائد من العنصر الانسانى فى الانتاج . ولكن لم تكن هناك قاعدة سحرية أو طريق مختصر . وعلى هذا تركز الاهتمام الحالى على العلاقات الانسانية السليمة وعلى علم النفس الاجتماعى الذى يستند الى البحث التجريبي . كما حدث اهتمام بالحوافز الايجابية . ويكاد يصل ما اكتشف حتى الآن فى هذا المجال الى حد الثورة فى تأثيره فى وجهات النظر المستقرة (٦) .

وكان كل من شسترو بارنار وأوردواى تيد من الرواد الاساسيين فى مجال الدوافع . فقد تمسك برنار باعتباره منفذا مجربا بأن المدير يلقط سوف يستخدم الدوافع الايجابية للحصول على أحسن مجهودات موظفيه وأنه لا يوقع العقوبات أبدا الا فى سبيل المحافظة على النظام (٧) . وهناك

(٥) كاتز « الروح المعنوية والدوافع فى الصناعة » ص ١ .

(٦) المرجع السابق ص ٢ .

(٧) تظهر أفكار برنارد عن هذا الموضوع فى فصل بعنوان « اقتصاديات الدوافع » فى كتابه

« المروف » وثالثه النقل (كمبردج ماساتوستس ١٩٢٨) .

أنواع عديدة من المخبرات تؤدي لبذل الجهد الممتاز تشمل المشجعات الشخصية المادية والشخصية غير المادية (الفرصة للرقى مثلا) والظروف الطبيعية المحببة وأعمال الخير المثالية (اشباع المثالية الشخصية مثل اتقان الصنعة) . ويذكر برنارد من الدوافع الرسمية أو الادارية تألف الجماعة وجاذبيتها وسهولة مواصلة الظروف في التنظيم للطرق والاتجاهات المعتادة للموظفين . وسنوح الفرصة لزيادة المساهمة في أعمال المنظمة ، وظروف التعامل التي هي ناحية من الانتماء الى جماعة أو منشأة يكون الشخص بدوره مخلصا لها ومتفانيا فيها .

ويعتقد بارنار أن المكافآت المالية لا تحتل الا مركزا منخفضا في قائمة الدوافع ، وأنها قد استنفدت أقصى فائدها الا في حالة قلّة من الأفراد يعيشون على مستوى الكفاف . مع ذلك فان برنار يقصد بالكفاف مستوى المرتب الضروري للمحافظة على حياة الأسرة في درجة الرخاء المتوقعة في طبقة مهنية معينة ، وليس هذا هو المدلول المعتاد لهذه الكلمة . ولا يبدل أغلب الأفراد جهدا اكبر في عملهم من أجل زيادات اضافية في المكافآت المادية. كما لا يمكن اغراؤهم على تكريس أكثر من جزء ضئيل من وقتهم الاضافي لتعلمهم الرسمي . والادارة الناجحة تستند ، غالبا وبلا استثناء ، إلى الدوافع . ولكن الدوافع في العناصر المادية اما أنها منخفضة واما مفتقدة . ويبدو أن الاختبارات الحديثة تؤيد مركز بارنار في هذا الاتجاه .

والعوامل الشخصية غير المادية التي تنشيط الجهد الانساني بنجاح كبير هي سنوح الفرصة للحصول على الامتياز والمكانة والسلطة والشخصية والاتصاف بالنجاح وما يستتبع ذلك من احترام وسنوح الفرصة للتطور الذاتي . وهذه هي العوامل التي لها الوزن الأكبر . ومن العوامل الأخرى التفاخر بالمهارة الحرفية وسنوح الفرصة للخدمة الايثارية والتواؤم مع الجماعة وما يسمى بحسن التعامل أو الاحساس بالتفاني في الجماعة . وقد أبنت الدراسات الحديثة هذا الجزء من التحليل أيضا .

وبعد أكثر من عشر سنوات على نشر آراء برنار كتب « أوردواي تيد » كتابا عن الادارة - وهو تحليل يتطابق مع بارنار في كثير من النواحي - ويقول تيد ان أي شخصية انسانية تكون متفردة مثل الموقف الاداري ذاته وكل منها مزيج مختلف من عناصر مشتركة . وللعناصر الانسانية نوعان من الاهتمام الداخلي الذي هو التوحد أو الذاتية ، والخارجي الذي هو ربط الذات بما يحيط بها بنجاح . والبلد الأساسي هو أن كل فرد « يجب أن

يبدو في مظهر لائق أمام نفسه وأمام أعين من يعترف بتقديرهم له . وعلى ذلك يسعى للحصول على الرضا من اتجاهين في وقت واحد داخلي وخارجي . وسوف يختلف الاختيار والموازنة بين هذين الاتجاهين من شخص الى آخر « (٨) » .

والمصالح الداخلية والخارجية مترابطة والمهارة التي يربط بها الفرد بينهما تحدد تماسكه الشخصي وتكامل شخصيته . وفوق ذلك فانه في اجراء هذا المزج يسعى الفرد ويستهدف بالقيم التي هي مؤثرات اشياء تحظى بتقدير كبير من الفرد ، بحيث انه يستخدمها في تحديد السلوك الذي يختاره . والناس كذلك يتصفون بالاهتمام بشيخهم أو يؤثرون غيرهم على انفسهم ويسعدون غاية السعادة عندما يتفانون في القيام بشيء قيم خارج انفسهم .

ومع أن كلا من « بارنار » و « تيد » كانت لهم بعض الخبرة بالحكومة، وأن تحليلهم ينطبق بالاستدلال على الادارة العامة كما ينطبق على ادارة الاعمال ، فان تفكيرهم يتجه أساسا الى قطاع الأعمال . ومن المهم أن نلاحظ في مجال الحكومة آراء كل من « جون هويسسون » ولورد « هالدين » وسير « آرثر سالتر » وغيرهم من القادة البريطانيين وأغلبهم من الاقتصاديين الذين اتصلوا بخدمة الحكومة في وقت أو آخر (٩) . وقد قال سالتر مثلا : « ان العائد المالي يعتبر بين أعلى مستويات الرجال حافزا أضعف أثرا من التفاني في خدمة الأمة والانسانية ، ومن ثم فانه رغم أن المرتبات الحكومية لاتصل في مستوياتها العليا الى مستوى المرتبات المقابلة في القطاع الخاص فان للعمل في الحكومة جاذبية قوية جدا مستمدة من الاحساس بالوطنية والقوة والايثار الذي يتولد من ارتباط الفرد بالعمل في حكومة بلاده . وينطبق هذا التحليل في أغلب النواحي مع تحليل «برنار» و «تيد» الذي يشير الى أنه ربما لم تكن الفروق الكلية في الدافع بين كل من قطاع الأعمال والحكومة كبيرة بالقدر الذي يظن .

وقد وضع أحد مؤلفي هذا الكتاب مقياسا للحوافز يبدأ من الكسب المادي في المستوى الأدنى تليه السلطة والهيبة ثم الخدمة العامة في المستوى

(٨) أوردواي تيد - في الادارة (نيويورك ١٩٥١) ص ٢٥ .

(٩) يعرض وجهات النظر هذه ملرشال ديوك في مقال بعنوان « الدوافع الكامنة في الخدمة العامة » منشور في مجلة العلوم السياسية الأمريكية المجلد ٢٧ (أغسطس ١٩٦٣) ص ٦٢٨ - ٦٣٦ . والدوافع الخمسة التي نوقشت في هذا المقال هي المكافآت المالية والامكان والهيبة والتفاخر باقتان العمل وفلسفة الخدمة العامة .

الأعلى . ويعتبر مثل هذا المقياس بالطبع مبالغاً في التبسيط لأنه ليس هناك من يستغنى عن الضمان المالى والسلطة والهيبة ، وتكون أقصى أمانيه ببساطة هي أن تتاح له الفرصة لأن يؤدي عملاً يخدم به الصالح العام . ولكن هذا يشير الى حقيقة يدركها كثير من رجال الأعمال ؛ وهي أن «الخدمة الحكومية» تمتاز عن العمل في القطاع الخاص في أن حافز الخدمة العامة قد يمارس على نطاق واسع من جميع موظفيها . وعلى ذلك اذا أمكن اشباع الرغبات الأخرى فإن الخدمة الحكومية تلقى قبولا واسعا(١٠) .

ملخص الدراسات العلمية الحديثة :

مع ازدياد الاهتمام بالعنصر الانساني في الادارة أجريت دراسات متنازة في عدد من منشآت الأعمال والصناعة وفي المرافق العامة والحكومة . وقد أجريت جميع الدراسات التي جاء ذكرها هنا بإشراف مركز بحوث التنقي في جامعة ميشيغان وكان التركيز فيها على مسالتين : معرفة العوامل السببية التي تؤدي الى الارتفاع بمستوى أداء المجموعة . معرفة العوامل السببية التي تؤدي الى الارتفاع بالروح المعنوية للمجموعة والى رضا الفرد ؟ وتبين من شهادة أغلب العمال أن المكافآت النقدية ليست أكثر المكافآت أهمية متى بلغ ايراد الفرد قدراً معيناً : « والحقيقة الأساسية عن نتيجة دراسات الروح المعنوية بين العاملين أنها لا تؤكد الفلسفة العامة للإدارة التي تؤكد أهمية المكافآت الخارجية »(١١) وقد تأيقت هذه النتيجة باستفتاء شمل ثلاثة آلاف من العاملين وعدة مئات من أصحاب الأعمال في أنحاء البلاد قرر عنه أيضاً مركز بحوث التنقي . وقد سعى هذا الاستقصاء الى اكتشاف المركز النسبي لثمانية من عوامل الروح المعنوية بسؤال العاملين أن يرتبوا حسب أهميتها في نظرهم ، وكذلك سؤال أصحاب الأعمال أن يرتبوا حسب ما يتصورون أن يكون ترتيب العاملين لها . ومع أن أصحاب الأعمال وضعوا المرتب في قمة الجدول الا أن العاملين جعلوا ترتيبه الثالث . ولا يعنى هذا بالطبع أنه يمكن اغفال الأجور في التحفيز ، ولكنه يعنى أنه اذا كان جدول أجور العمال يساير « المنتظر في الصناعة التي يعملون فيها والمجتمع الذي يعيشون فيه فإنه توجد نواح كثيرة أخرى من العمل تؤثر في رضاهم به وتحمسهم له » (١٢) .

(١٠) مورفال ديبوك المنفذ وهو يعمل (فيريور ١٩٤٥) ص ٢٥٢ - ٢٥٣ .

(١١) كاتز (الروح المعنوية والحافز في الصناعة) ص ٧ .

(١٢) المرجع السابق ص ٥ ، د . س . آربروك « اتجاهات ١٩٣٠ » من العاملين .

مجلة علم النفس الإجمالى العدد الخامس (يولية ١٩٢٤) ص ٣٦٥ - ٣٧٧ .

يبدو أن الضمان عامل آخر لا يضعه العمال في المكان المرتفع الذي يظن أصحاب الأعمال أنهم يضعونه فيه . مثال ذلك أنه في الاستفتاء الذي أشرنا إليه رأى أصحاب الأعمال أن الضمان الوظيفي يجدر أن يحتل المركز الثاني بينما وضعه العاملون في المركز الثامن ، أى في نهاية قائمة العوامل . ومن الواضح أن هذا حكم شخصي يخضع للتفسير في ظروف الشدة . ولكن وقت الاستفتاء كان وقت رواج ولم يتعرض كثير من العاملين أبدا لموقف عدم ضمان العمل ، ومن ثم تقدمت عوامل أخرى عليه . وفيما يتعلق بموضوع المرتبات فإن هذا لا يعنى أن العاملين لا يقدرّون الضمان ، بل أنهم وضعوا أشياء أخرى في مكانة أعلى عندما لا توجد مشكلة ضمان .

فما الذى يضعه العاملون إذن في أعلى قائمة العوامل ؟ في هذا الاستفتاء بالذات وضع أغلب العاملين الحصول على التكريم لانجاز العمل في المرتبة الأولى ، ووضعه أصحاب العمل في المرتبة السابعة ، كما وضع العاملون العمل الهام في المرتبة الثانية ، وهذا يبين مرة ثانية أن ظروف العمل ذاتها بالنسبة لكثير من الناس تكون في المعتاد أكثر أهمية من التعويض المادى . وفي اختيار آخر شمل مجموعة من أعمال اليدويين والكتّابيين كانت العوامل الثلاثة الأولى هي مجموعة عمل متألّفة ومعاملة انسانية كريمة وتقديرا للعمل الممتاز . وترى مجموعة البحث في ميتشجان أن العمال يحبون الأعمال التى « تتيح لهم الفرصة لاطهار مهارتهم وإبراز قيمتهم (الفخر بمهارة الصنعة) ، ويهتمون اهتماما كبيرا باشتراكهم في عضوية جماعة عمل متألّفة . ويؤثر فيهم المشرف أو الرئيس الذى يعاملهم معاملة انسانية تأثيرا طيبا وهم يتحمسون للعمل في شركة تتوافر لها الثقة بعدالة الإدارة العليا » (١٣) وفي دراسة أخرى سابقة وجد في الجماعة الصغيرة أن العوامل التى تذكر دائما على أنها تحجب في العمل بترتيب أهميتها تنازليا هي الزملاء والعمل ذاته والرئيس والتنوع والحرية في العمل وساعات العمل والمكاسب . وأسباب كراهية العمل هي العمل ذاته وقلة المكاسب وطول ساعاته (١٤) . وقد وجد أحد الثقات في علاقات العمل أن العمال النظاميين يرتبون أهدافهم الشخصية عادة على هذا النحو : احترام زملائهم لهم (نتيجة الجمع بين التفاخر بالمهارة في الصنعة والمكانة) ، وتوافر الراحة الجسمية ، وزيادة

(١٣) كلار « الروح المعنوية والاثارة في الصنعة » ص ٧ .

(١٤) ر . هوبوك ، س . شبيجلر « الرضا في العمل » بحوث سنوات ٣٥ - ١٩٣٧ من المعروف ، نشرة اتحاد الاورثاد المهني القومي رقم ١٦ (واشنطن ١٩٣٨)

الرقابة على شؤون الفرد الخاصة « تقدير التفوق » ، والاستغلال الكامل لقدرات الفرد ، والرغبة في تجربة الاتساق في داخل الفرد ذاته وبين أجزاء عالمه ، ثم العلاقة المتميزة مع هذا العالم (١٥) .

وإذا تفاضينا عن التفاوت في الألفاظ نجد اتفاقا كبيرا بين نتائج هذه الدراسات جميعها ؛ فالانتاج والروح المعنوية يرتفع كلاهما عندما تكون سياسة الإدارة أن تركز اهتمامها على العاملين أكثر مما تركز على الانتاج . ويؤيد هذه النتائج الى درجة كبيرة تحليل برنارد الذي أشرنا اليه من قبل . فإذا كن العاملون أكثر اهتماما بعلاقات العمل الجيدة منهم بالعائد المادي عندما يتجاوز مستوى معيننا فالتحدى واضح للإدارة التنفيذية . والوسيلة الى الارتفاع بالروح المعنوية وزيادة الانتاج هي في تحسين الإدارة الداخلية والقيادة التنفيذية .

تطبيق النتائج على العمل :

يبدو أننا لانجاز الصواب في القول بأن أغلب الإداريين مهما توافرت لهم التجربة والاحساس بالتيارات لا يدركون ادراكا كاملا شعور موظفيهم نحو أمور كثيرة في المنظمة . وتبين دراسات ميتشجان هذا الأمر بطريقة تكاد تكون حاسمة . فبأي الوسائل اذن يمكن اختبار الروح المعنوية ؟ هذا مجال جديد نسبيا وأجهزته غير دقيقة في بعض الأحيان ولكن التوضيح التالي يبين ما يجري الآن .

كانت شركة صناعية كبيرة تخطط لمحاولة استكشاف ما يفكر العاملون والمصرفون فيها ، ولكنها قررت - كخطوة أولى - أن تدرس اتجاهات كبار التنفيذيين فيها (١٦) . فأعدت استقصاء ضخما للكشف عن الاتجاهات فيما يتعلق بعدد من الموضوعات الظاهرة ، وكذلك قياس الروح المعنوية للمنفذين بصفة عامة نحو عملهم ونحو الشركة . وقد أخفيت شخصية المجيبين عن الاستقصاء تماما ولم تظهر على صفحة من صحائف الاستقصاء الا علامات رمزية .

وكان بعض ما ظهر من نتائج الاستقصاء مذهلا . فقد شعر أكثر من نصف المجموعة أن مرتباتهم منخفضة جدا (ولا بدعشنا هذا) ولم تكن ثلاثة أرباع المجموعة راضية عن عمليات الترقية ، وشعر نصف المجموعة بالحاجة الى تنسيق أفضل ، ولم يشعر الا نصف المجموعة بأنهم جزء من إدارة

(١٥) مذكور في كتاب (تحدى النقاية لبطرة الإدارة) « تأليف تيل شامبرلين نيويورك ١٩٤٨ » ص ٢٤٧ .

(١٦) بول فرنجنون ، ماركول بيرجن « ملأ يظن الرؤساء ؟ » الإدارة المتقدمة العدد السادس (أبريل - يونية ١٩٤١) ص ٦٦ - ٦٧ .

الشركة • وهذه اتجاهات ربما لم يكن الرئيس التنفيذي يستطيع التوصل اليها بنفسه أبدا دون الاستعانة بالاستقصاء •

وقد نشأ فيما بعد في جامعة شيكاغو ما أطلق عليه مؤشر للروح المعنوية • وهو مكون من ٧٨ سؤالا ومصمم ليعين ما يحبه العمال وما يكرهون عن عملهم وأجورهم والمشرقيين عليهم وعن الشركة • ولقياس عناصر تمتد من ظروف العمل وعلاقات المشرف بالعاملين الى العناصر غير المادية مثل المكانة والامتياز وتوافر فرص للمستقبل وللضمان الوظيفي • وطلب من العاملين أن يبينوا هل يوافقون أم لا يوافقون ، أم أنهم لم يستقروا على شيء في مسائل مثل :

ان رئيسي يساندنا دائما وهو يراقبنا في كل وقت •
تنهض ادارة هذه الشركة بكل ما تستطيع لتوفر للعاملين فيها وقتا للراحة أثناء العمل •

اني أشعر كما لو كنت جزءا من هذا التنظيم •

ان عملي محل ، واني أفتقد الاهتمام به •

ويستغرق الاختبار نحو ثلاثين دقيقة ، وقد تستخدم شركة ما النتائج لمقارنة مدى ما تحققه من نجاح مع غيرها من نفس الصناعة ومع الشركات الأخرى في نفس المنطقة وبينها وبين الحرف الأخرى (١٧) •

ويقدم رئيس مجلس الادارة والمدير العام لشركة فلوريدا للقوى الكهربائية والاضاءة آنذاك توضيحا عن مدى التطابق بين الروح المعنوية والقيادة الادارية (١٨) • وقد حاولت الشركة لاحساسها بما يعانيه العاملون من عدم الرضا الشديد أن تتعرف أسبابه بالجمع بين العاملين والمشرقيين معا في جماعات ، وبعد ايضاح قصير غير رسمي طلب الى كل فرد منهم أن يجيب عن استقصاء يسمى « قائمة الأفكار » • وقد حرصت الشركة على أن يسود جو التآلف ما أمكن • وروعية السرية في الاجابة عن الاستقصاء ، وكلفت لجنة من العاملين بجمع الاجابات وترتيبها وكلف مراجع خاص ، من مدينة أخرى بتبويب وتحليل الاستثمارات التي اعدمت بعد ذلك للتأكيد بأنها سوف لا تستغل في أغراض انتقامية •

وعلى أساس التبويب رسم ما يسمى منحني جانبي (بروكيل) للروح المعنوية للقسمة ليعين تخطيطيا كيف تتباين الروح المعنوية بين قسم وآخر •

(١٧) من جريدة نيويورك تيمس عدد ١٦ يناير ١٩٥٢ •

(١٨) اصلاح اصطف الحقلات « تقرير ماك كروجر سميت مجلة الادارة المتقدمة » العدد

السايق (أبريل ١٩٤٢) ص ٧٧ - ٨٢ •

وكانت النتيجة غير منتظمة رغم ما انتهجته ادارة الشركة دائما من سياسة مستنيرة في شئون الافراد . وعلى ذلك نظر المسئولون في الشركة في الامر بعناية اكبر ، ووجدوا ان « انسب الاساس في عدم انتظام الروح المعنوية في الاقسام يرجع الى التغيرات في القدرة القيادية » . لرؤساء الاقسام ورؤساء العمال « . ونتيجة لذلك أجريت دراسات أكثر عمقا وطبق بعض العلاج وخلص رئيس الشركة الى تقرير ما يلي : « اني أستطيع أن أعددت تغييرات كثيرة سبق أن أجريناها لتحسين الروح المعنوية ، أو كفاية الاداء ، أو كليهما ، ولكن التحسين الرئيسي الذي تجرته الآن ينحصر في طرق القيادة التي يستخدمها موظفونا التنفيذيون لأن سعادة العامل في عمله تعتمد الى درجة كبيرة على الحفاصة والمعاملة المدركة من رئيسه المباشر . فالقيادة فن يمكن أن يتعلم » (١٩) .

تعديات خاصة للاداري العام :

رغم أن العوامل التي تؤثر في الروح المعنوية والتحفيز تشابه بصفة عامة في نفس المجتمع الا أنه قد سبق الايضاح أن الحكومة يتوافر لها بعض فوائد مميزة ، وكذلك بعض أوجه القصور الخطيرة عند المقارنة بالتوظيف في التجارة والصناعة . وأكبر امتياز تتمتع به الحكومة هو الطبيعة الوطنية الاثارية في أغلب ما ينجز من عمل : اذ سرعان ما يستشعر ما تتطلبه الخدمة العامة في الوظائف العامة بدلا من أن تتطور متأخرا كما هو النمط المعتاد في المؤسسات الكبيرة . وكذلك فإن نظام التعيين بالجدارة يتيح بصفة عامة ضمانة أكبر للتعين في الحكومة عن المعتاد في الصناعة ، ومن ثم فإن الخوف أقل مما قد يحدث عندما يصل الفرد الى سن الخمسين أو الستين .

ومع ذلك فإن الناحية التي تختلف فيها الوظيفة العامة عن الخاصة أكبر اختلاف هي في شأن المكافاة أو التعويض . وقد نذكر أنه نتيجة لبحوث « ميتشجان » في مجال الصناعة وضعت المكافاة في المرتبة الثالثة في ترتيب الاهمية بدلا من أن توضع في المرتبة الأولى بناء على رأى العمال أنفسهم . ولكن من المشكوك فيه أن يكون هذا هو نفس الحال في الحكومة . وعلى ذلك فإن السبب الرئيسي الذي يرجع اليه ترك الخدمة في الحكومة الفيدرالية منذ الحرب العالمية الثانية - التي كانت فترة تضخم مالى يتزايد باستمرار - هو عدم تناسب المرتبات اذا قورنت مجالات معينة أخرى للتوظيف ، وبخاصة في مجال الأعمال والمهن . والدخل دائما موضوع نسبي ، وليس

مطلفا ، والعلاقة ترتبط « بتطلعات جماعة أصحاب المهارة » أو « بدواسة الرضا التى ينتظر أن تتوافر لطبقة حرفية معينة » . وعلى ذلك فإنه عندما تهبط المرتبات فى الحكومة كثيرا عن مستوى ما يحصل عليه العاملون فى القطاع الخاص ممن يتشابهون فى التعليم والمهارة فالنتيجة هى انخفاض الروح المعنوية فى الحكومة يصاحبها تزايد اهتمام موظفيها بالدخل بدرجة تقف اهتمامهم بأى شىء آخر يتعلق بالعمل .

وقد سبق أن نوقش موضوع التعويض وعوائد الأجر الأخرى فى الوظائف الحكومية فى فصل سابق (٢٠) ومن ثم لادعى للتوسع فيه هنا . ومع ذلك فلاكمال المقارنة مع التوظف فى القطاع الخاص ، وللإشارة الى مواضع التوظيف العام التى تتطلب أن يدخل عليها التحسين حتى يمكن أن تنهض بدورها الخطير وتحافظ على مستوى مرتفع فى الروح المعنوية فأنسا تقدم بعض المجالات التى تتطلب الاهتمام العاجل . وهذه تشمل مستويات أعلى للأجور ، والمحافظة على مهابة الوظيفة العامة ، واستبعاد السياسة من نطاق التوظيف بالجدارة والتصميم على مسألة الضمان .

وقد وجلت شعبية البحث من لجنة هوثر الثانية التى قامت بدراسة مشكلة الروح المعنوية فى الحكومة أن بعض العوامل مثل المكافآت المادية وعلاقات العاملين وظروف العمل وأمثالها تقع فى نطاق التحكم المباشر والبت من الإدارى . ولكن واحدا من أهم العوامل فى الروح المعنوية - وهو هيبة الحكومة ذاتها - أقل خضوعا للسيطرة الإدارية لأنه يتأثر باتجاهات وتقاليده مجالات الأعمال والزراعة والعمل ومجالات أخرى من المجتمع الأمريكى . وتقول شعبية البحث ان « كل حادثة عن سوء استخدام السلطة أو المركز لأغراض خاصة حتى ولو كانت هذه الحوادث نادرة نسبيا تؤدى الى الإقلال من هيبة الحكومة وتحطم مكانة الخدمة العامة فى مجموعها » . وآخرون من الذين يحملون الذكرى للحكومة من أعضاء الكونجرس وغيرهم من القادة السياسيين وكذلك جمهور الشعب « عندهم ميل فضولى لاعتقاد غاية فى السوء بموظفى الحكومة اذا ظهرت أى بادرة تشير الى ذلك » (٢١) .

ولكن ربما كان الموضوعان اللذان لهما أكبر الأثر فى هيبة الحكومة ، وفى الروح المعنوية ، وكفاية الأداء لموظفيها هما موضوع السياسة فى نظام التوظف بالجدارة وموضوع الضمان الوظيفى . ويقصد بالسياسة فى نظام

(٢٠) راجع الفصل العشرين .

(٢١) لجنة تنظيم الإدارة التنفيذية فى الحكومة - تقرير شعبة البحث من الأفراد والخدمة

العاملة (واشنطن ١٩٥٥) ص ١١٧ - ١١٨ .

التوظيف بالجدارة اتاحة اعفاءات غير سليمة من التنافس للحصول على الوظائف العامة والدخول إلى الخدمة دون اجتياز سياق التنافس السليم والصلاحيات السياسية (بتأييد أحد أعضاء الكونجرس أو السياسيين الآخرين) في التعيينات والترقيات .

وقد لاحظت شعبة البحث من لجنة هوفر عن موضوع الأمن (٢٢) أن الحاجة إلى منح التجسس والتخريب قد صاحبتهما المشكلة السياسية عن « الشيوعيين في الحكومة » . ولما كان من المشكوك فيه كما قالت شعبة البحث أنه « يمكن اكتشاف الجواسيس من خلال المناظرة » ، فإن الأمل كبير في أن تبطل هذه الحجة سريعاً ، لأن سمة هذه المناظرة إذا أمكن أن يطلق عليها هذا الاسم فقد أفسدت بلاشك الروح المعنوية في الخدمة الفيدرالية . وهذا واضح جداً في رأى شعبة البحث « (٢٣) » .

ومع ذلك فليس هناك ما يدعو لليأس ، إذ برز دليل على ظهور قوة جديدة واتجاه أوسع أفقا في الروح المعنوية يرمتها منذ أواخر الثلاثينيات ؛ إذ حدثت ثورة في إدارة شئون الأفراد في الحكومة ، وطبق مدخل العلاقات الإنسانية ، وحظيت القيادة باهتمام لم تحظ به من قبل . وتدير لجنة الخدمة المدنية الآن برنامجاً للمكافآت الدافعة (التشجيعية) حتى تصل إلى أداء أفضل بين الموظفين ، وتقبل الاقتراحات لتحسين الخدمة ولتحقيق الاقتصاد في التكاليف والارتفاع بكفاءة الأداء . وتساعد اللجنة الأجهزة التنفيذية على إقامة برامج كهذه ، وتداوم على إحاطتها بالتطورات الجديدة في هذا الموضوع في كل من الحكومة والصناعة ، وتدفع اقتراحات الموظفين بين جميع الهيئات التي يمكن أن تستفيد منها . وتصل المبالغ التي تصرف للموظفين في مقابل الأفكار الجديدة إلى ملايين الدولارات سنوياً .

وظهرت حركة أخرى كانت هذه المرة من مصدر خاص هي إنشاء جوائز ووفكر للخدمة المدنية تمنح للعمل الممتاز الذي ينهض به الموظفون المدنيون في الحكومة الفيدرالية ، ويدير هذا البرنامج مدرسة « وودرو ويلسون » لنشئون العامة والدولية في جامعة برنستون . وفي هذا البرنامج الذي يطبق على أساس تجريبي لمدة خمس سنوات يرشح موظفو الحكومة مستحقى الجوائز وينالون منها تمكنهم من الدراسة لفترة بين ستة أشهر واثني عشر شهراً في أي كلية أو جامعة في هذه البلاد أو الخارج أو في نوع مشابه من الدراسة وتبلغ قيمة المنحة مرتب الفرد من الحكومة الاتحادية يضاف

(٢٢) ارجع الى الفصل الثامن عشر للدراسة أكثر تفصيلات عن هذا الموضوع -

(٢٣) تقرير شعبة البحث عن الأفراد والخدمة العامة ص ١٢١ .

اليه نفقات التعليم والانتقال والنفقات الأخرى (٢٤) . وخلال السنتين الأوليين من هذه التجربة منحت عشرون جائزة لمن اختبروا من بين أكثر من خمسمائة متقدم وهذه حقيقة لا يقتصر أمرها على أن تبين مدى جاذبية مثل هذا الحافز ، بل انها فوق ذلك تشير كما لاحظت إحدى شعب البحث من لجنة هوثر الثانية « الى مطلب ملموس للتدريب بعيدا عن نطاق العمل » . وتؤكد قيمة الطاقة الكبرى لمثل هذا التدريب (٢٥) .

الموازنة بين الحوافز والعقوبات :

يفترض قانون الغنة والألم الذي اشتهر عن طريق الفلسفة النفعية أن المكافآت والعقوبات والدوافع الايجابية والخوف السلبي من الجزاء هي المنظم الأساسي للسلوك الانساني . وينبغي في ختام هذه المناقشة عن الاثارة والروح المعنوية أن نذكر بعض كلمات عن هذا الموضوع الرئيسي .

ذكر أن وجهة النظر السابقة في الادارة ، وهي التي كانت سائدة منذ أقل من خمسين سنة ركزت على نظرية أو أخرى تستند الى الخوف : اما أن تسير وفق ما أقول واما أن أفصلك . ومع أن حق الفصل أو تخفيض درجة الموظف في ظروف معينة لا يزال أداة في يد الادارة تستعمل في الأغراض التقاديبية الا أنه قد حل محله في الاتجاه السائد الآن التركيز على الحوافز الايجابية والروح المعنوية . ويرجع هذا التغيير في الاتجاه جزئيا الى قوة التنظيم العمالي المتزايدة الذي يحمي أعضائه من الاجراءات التعسفية ، كما يرجع في جزء ثان الى تزايد الوعي الاجتماعي لدى الادارة . وكذلك الى تزايد ادراك الادارة بأن الحوافز الايجابية أبعد أثرا في تقدم المنشأة ذاتها من العقوبات السلبية المبنية على الخوف من تخفيض الدرجة أو الفصل . وقد انتشر هذا الاتجاه المتغير بحيث أصبح لا يقتصر تطبيقه على مواقف العمل ، بل انه يطبق كذلك على تنشئة الأطفال والتعليم وكثير غيره من مناشط المجتمع ، ومن ذلك يثار التساؤل اذا كانت لازال هناك حاجة الى مفهوم العقوبات ، والمعتقد أن هذه الحاجة مازالت باقية . ويشير « شستر بارنار » الى أن هناك أنواعا كثيرة من الاغراء . ومع أن الدوافع الايجابية هي الأكثر فاعلية لما بها من قوة ذاتية دافعة ، الا انها لا تكفى بمفردها ، والا لنكنا وصلنا الى العصر المرتقب لحكم المسيح على الأرض ، وعلى ذلك لابد

(٢٤) لمناقشة هذا الموضوع راجع جوزيف . ماك لين (جوائز دوكلر للخدمة العامة)

مجلة الادارة العامة عدد ١١٣ (ربيع ١٩٥٢) ص ١١٢ - ١١٦ .

(٢٥) تقرير شعبة البحث عن الأفراد والخدمة الفنية .

من استخدام أنواع الاغراء الأخرى . والفكرة هي أحداث التوازن بين الوسائل التي تؤدي الى تحقيق النتائج المرغوبة . ويعتقد بارنار أن دافع الخوف يحتل مكانا لازما وسليما بين هذه الوسائل . ويذكر « ميليت » من ناحيته خمسة أنواع من العقوبات مرتبة ترتيبا تنازليا حسب شدتها : سلطة الفصل والوقت بدون مرتب لمدة محدودة ، ووقف الترقية أو زيادة المرتب ، وإعادة التعيين في عمل آخر أو في مكان آخر ، والتأنيب الرسمي (٢٦) .

والإبعاد هو الوسيلة لفصل الأفراد غير المرغوب فيهم من المنظمة رعاية للروح المعنوية والفاعلية بين هؤلاء الذين يؤدون عملهم بنجاح . وسبب ثان للإبعاد يرتبط بالأول ونتيجة منه هو استخدامه « كوسيلة للأغراء بغير المثل وبث الخوف بين هؤلاء الذين لا يتأثرون تأثيرا مباشرا بحيث يصبحون مستعدين لتقديم معاونات معينة للمنظمة . وهو يمثل واقعا البديل اما لتقديم هذه المساعدات ، واما مزايا الارتباط » (٢٧) . ويخلص برنار الى أن المساعدات التي يحصل عليها عنوة تبدو غالبا أنها نوع ضروري من التعاون .

والى هنا نجد أن الخطار « البندول » قد تارجح من سيكولوجية الخوف التي ارتبطت بعهد مضي ، ولكن يوجد الآن كثير من الكتاب يرغبون في مساندة بارنار ويدللون على أن الخوف ذاته ليس له مكان قط في طرق الإدارة . وهم قد يوافقون على استخدام المثل ، ولكنهم يرفضون استخدام الخوف . كما يعتقدون أنه ولو أن الفصل قد يكون ضروريا في بعض الأحيان للمحافظة على الفاعلية والروح المعنوية في التنظيم إلا أن الفصل في أغلب الحالات يضر أكثر مما ينفع ، وبخاصة إذا فشل الرأي الداخلي في المؤسسة في مساندة القرار . وهنا أيضا تبدو النظرية القائلة بأن العامل الرئيسي هو الروح المعنوية لجماعة العمل . فإذا اعتقدت الجماعة أن الفصل « في صالح النظام » فإن هذا العمل سوف يدعم الثقة في عدالة وبعد نظر الإدارة . ولا يعني هذا أنه ينبغي أن يتحرك حق الفصل الى قرار يتخذ بطريقة ديمقراطية، ولكنه يعني فقط أن الإدارة الحكيمة سوف تأخذ في اعتبارها رأى العاملين وتبذل جهودها في إحاطتهم بما ينشأ من حالات حدية تتضمن الفصل من البوظيفة .

(٢٦) « جون ميليت » الإدارة في الخدمة العامة (نيويورك ١٩٥٤) ص ١٥ .

(٢٧) بارنار وظائف المثل ص ١٤٦ .

وبدلا من المحاولة في أنه يمكن اغفال العقوبات كلية فقد يبدو أقرب إلى الصق أن نقول أنه إذا زدنا من فاعلية الحوافز الإيجابية قلت الحاجة إلى تطبيق العقوبات السلبية . وأنه ينبغي أن تقتصر العقوبة على أي حال على الحالات الفردية ولا تطبق إلا نادرا ، أو لا تطبق مطلقا على الجماعة . ويجب أن تبذل العناية بالطبع حتى لا يميل الميزان بعيدا في أي من الاتجاهين ، فإن الإلغاء الكامل للعقوبات ينتظر أن يمثل سياسة في غاية اللين تجعل الإداري يتعرض للمشكلات عاجلا . وفي أي نظام شامل فإن المزج بين الإلهام والتأديب بمقادير صحيحة سيظل عناصر متكاملة .

مراجع مختارة

- Barnard, Chester, *The Functions of the Executive* (Cambridge, Mass., 1938). Chapter 2 discusses human nature and motivation in industry.
- , *Organization and Management* (Cambridge, Mass., 1949), Chap. 1.
- Dimock, Marshall E., *The Executive in Action* (New York, 1945), Chaps. 7, 21.
- , "The Potential Incentives of Public Employment," *American Political Science Review*, Vol. XXVII (August, 1933).
- Gardner, B. B., and David G. Moore, *Human Relations in Industry* (3d ed., Chicago, 1955).
- Grodzins, Morton, "Public Administration and the Science of Human Relations," *Public Administration Review*, Vol. XI (Spring, 1951).
- Katz, Daniel, "The Attitude-Survey Approach Labor-Management Relations" (mimeo., Survey Research Center, Ann Arbor, Mich., 1949).
- , "Morale and Motivation in Industry" (mimeo., Survey Research Center, Ann Arbor, Mich., 1949).
- , N. Maccoby, E. Reimer, and A. Zander, "Research on Human Relations in Administration" (mimeo., Ann Arbor, Mich., 1949).
- Learner, E.P., D.N. Ulrich, and D.R. Booz, *Executive Action* (Boston, 1951), Chap. 5.
- Leighton, Alexander H., *The Governing of Men* (Princeton, N.J., 1945), Chaps. 14-18.
- Likert, Rensis, and others, *Morale and Agency Management* (Life

- Insurance Agency Management Association, Hartford, Conn., 1940).
- , and others, *Motivation: The Core of Management* (New York, 1953). An American Management Association study by four authors.
- MecKenzie, Donald, "Wage Incentives," *Advanced Management*, Vol. IX (July-September, 1944).
- McLean, Joseph E., "The Rockefeller Public Service Award," *Public Administration Review*, Vol. XIII (Spring, 1953).
- Maynard, H.B., "Some Aspects of Non-Financial and Financial Incentives," *Advanced Management*, Vol. VII (July-September, 1942).
- Mayo, Elton, *The Human Problems of an Industrial Civilization* (New York, 1933).
- Nigro, Felix (ed.), *Public Administration: Readings and Documents* (New York, 1951), Chap. 4.
- Niles, Mary Cushing, *Middle Management* (rev. ed., New York, 1949), Chap. 13.
- Parker, Willard E., and Robert W. Klemmer, *Human Relations in Supervision* (New York, 1951). A textbook for first-line supervisors.
- Roethlisberger, F. J., and W.J. Dickson, *Management and the Worker* (Cambridge, Mass., 1939). The Hawthorne studies.
- Sayre, Wallace, "Morale and Discipline," in Fritz Morstein Marx (ed.), *Elements of Public Administration* (New York, 1946), Chap. 21.
- Simon, Herbert, *Administrative Behavior* (rev. ed., New York, 1957).
- , and others, *Public Administration* (New York, 1950). Chapter 3 is an attempt to develop a consistent theory of human nature as it concerns public administration.
- Survey Research Center, University of Michigan, *Productivity, Supervision and Employee Morale* (Ann Arbor, Mich., 1948).
- , *Productivity, Supervision and Morale in an Office Situation* (Ann Arbor, Mich., 1950), Pt. I.

-
- , *Productivity. Supervision and Morale among Railroad Workers* (Ann Arbor, Mich., 1950).
- Tead, Ordway, *The Art of Administration* (New York, 1951). Chapter 4 discusses human nature and motivation in industry.
- United States Civil Service Commission, *Recognising Employees through Incentive Awards* (Washington, D.C., 1954). Prepared by an interdepartmental Committee.
- Viteles, Morris S., *Motivation and Morale in Industry* (New York, 1953). Fully applicable to public management.
- Waldo, Dwight, *The Administrative State* (New York, 1948), Chap. 13.
- Wolf, Robert, "Non-Financial Incentives," *Advanced Management*, Vol. V (October-December, 1940).

العلاقات العامة

عندما تكون الروح المعنوية السائدة فى منظمة ما مرتفعة فانها تكون أساس برنامج العلاقات العامة الناجح . وبالعكس فان برنامج العلاقات العامة المدروس بعناية يمكن أن يكون وسيلة للارتفاع بالروح المعنوية ، والإشراف ، والمشاركة ، وكثير من الجوانب الأخرى للعملية الإدارية . فما هى العلاقات العامة ؟ وكيف يستطيع الإدارى العام أن يرتقى بمثل هذا البرنامج ؟ يقع كل من السؤالين فى مجال سياسة الإدارة لأنه فى كل من نوعى النشاط يتعامل الإدارى مع عدد من الجماهير بما فى ذلك الرئيس التشريعى ، وعلاء الهيئة وموظفوها ، واتحادات العمل ومختلف تكتلات القوة الاقتصادية ، وأنواع كثيرة من جماعات الضغط ، وهذا الشكل غير المحدود الذى يسمى « الجمهور » . وهنا أيضا يبرز التساؤل عما اذا كانت العلاقات العامة هى انوسيلة التى يصبح بها المواطن محيطا بالأمور وتزيد من سيطرته على ما أخذ يعرف بدولة الإدارة بشكل متزايد ، أو أن العلاقات العامة لاتزيد على أن تكون تكتيكا يستطيع الموظفون العموميون عن طريقه أن يتعاملوا مع المواطن بحيث يفلتون من مثل هذا التحكم .

العلاقات العامة والإدارة :

هناك كثير من التعاريف للعلاقات العامة ، وكلها تشترك فى الكثير . ويقول « ركس هارلو » - وهو رائد فى هذا المجال - : ان العلاقات العامة هى « علم يستطيع التنظيم من خلاله أن يحاول مدركا أن ينهض بمسئوليته الاجتماعية ، وأن يحصل على الاعتراف العام والموافقة الضرورية للنجاح » . وهو يعرف العلاقات العامة فى مكان آخر بأنها العملية التى يستطيع بها التنظيم أن يحلل احتياجات ومتطلبات كل الأطراف المعنية حتى يقود نفسه اليها وهو أكثر توافقا (١) . والعلاقات العامة فى مفردات علم الحياة الاجتماعى هى البقاء والنفوذ الرسمى . كما قيل أيضا بصورة أقل رسمية

(١) ركس هارلو - العلاقات العامة فى الحرب والسلام (نيويورك ١٩٤٢) - ص ١٢٠ .

ان العلاقات العامة عمل طيب يكسب الثقة وتستغرق ٩٠ فى المائة من الوقت فى العمل السليم ، ثم تستغنى العشر المتبقى من الوقت فى الحديث عن هذا العمل (٢) .

وبعبارة أخرى فان العلاقات العامة هى برنامج مخطط للسياسة والعمل رسمه ادارى بقصد اكتساب الثقة العامة لبرنامج أو لهيئته وزيادة تفهم الجمهور له . ولا كان الهدف منه هو ارضاء كل فئات أصحاب المصلحة - الجمهور والعاملين والادارة ذاتها - فيجب أن تتصور خطة الادارة العامة فى اطار واسع يسهم فى اعدادها كل فرد فى التنظيم ، وينهض بتنفيذها كل موظف ، وتتركز على الجمهور وتوجه الى حد كبير من مكتب الرئيس لتنفيذى الأعلى .

وقد يصمم برنامج العلاقات العامة لكل من الأغراض الدفاعية والهجومية، فالناحية الدفاعية منه تعمل على حماية المؤسسة من الهجوم ومن سوء الفهم، والناحية الهجومية منه تسرع بها الى المكانة والنفوذ . وهدف آخر هو اكتساب الثقة نتيجة لما تؤديه من عمل متقن ، وهذا مظهر يدل على الروح المعنوية الداخلية ، لأن الانسان يتقن عمله عندما يعلم أنه يلاقى التقدير . وبرنامج العلاقات العامة السليم يجعل الموظفين يهتمون بالمستهلكين أو العملاء، بمعنى أنهم يهتمون باتجاهات ورغبات وحقوق من تقدم لهم الخدمة . والاثـر المفيد لهذا الاتجاه بالنسبة للمستهلكين يشبه اثر سياسة الادارة المتركة على الموظفين أنفسهم ، والنتيجة فى كل من الحالتين هى ارتفاع الروح المعنوية . ومن المحتمل أن تحظى الخدمات التى تقوم فى ظل هذه الظروف بتقدير أكبر منه عندما تركز كل من الادارة والموظفين على نفسها ، لأن العلاقات الودية تجعل الخدمة تبدو فى صورة أفضل حتى ولو لم تكن كذلك .

ولابد لجميع المؤسسات أن تتسابق على البقاء وبرنامج العلاقات العامة السليم وسيلة الى هذه الغاية - وتتسابق جميع المنشآت سواء أكانت خاصة أم حكومية - فى ارضاء سيدنها الذى هو الشعب وللحصول على الجائزة التى هى تأييد الرأى العام . فإذا كان الادارى يأمل فى ازدهار ودوام برنامجيه فلا بد له أن يعرف مختلف الجماهير التى تحدد مصير هذا البرنامج بما يقدمه من خدمات . وليس ثمة تمييز مطلق فى مجال العلاقات العامة الرسمية بين مختلف أشكال المؤسسات من صناعية ومهنية وحكومية وغيرها لأنها

« جميعا تخضع في النهاية الى نفس القوى التي تعمل في آخر الامر على كل قانون أو تقليد » - وهي قوة الرأي العام عندما تتحول الى عمل (٣) .

وأوساط العلاقات العامة هي أولا موظفو التنظيم أنفسهم ، يليهم عملاؤهم ، وجماعات أصحاب المصالح . ومن بين الطرق الفنية التي تستخدمها الاعلان والنشر عن طريق الصحف والاذاعة الصوتية والمرئية ، والنظر في الشكاوى ، وتقديم تقارير دورية أو سنوية ، وعقد مؤتمرات صحفية ، وغير ذلك من الوسائل التي تعتمد على قوة الابتكار والعقيدة لهؤلاء الذين ينفذون البرنامج . ومع أن استخدام هذه الوسائل قد يتطلب اخصائيين مثل رجال الصحافة وكتاب الحوار في الاذاعة والتلفزيون ، ومحرري المجلات ، فلن يكون هؤلاء أبدا رجال القمة في برنامج حسن التخطيط ، اذ تقع المسؤولية الرئيسية على الرئيس التنفيذي الأعلى يعاونه موظف مشورة مختص في العلاقات العامة . وقد يكون هذا الموظف في قطاع الأعمال هو نائب الرئيس ولكنه يكون في الحكومة عادة مدير قسم المعلومات العامة أو مساعدا للرئيس التنفيذي للهيئة . وربما تكون سبقت له الخبرة في تخصص مثل المطبوعات أو الراديو ، الا أنه لابد أن يهتم في عمله الاستشاري أساسا بأهداف وسياسات ومعنويات الهيئة ، ولا يهتم الا بصورة ثانوية بالوسائل . وكما هو الشأن في كل أدوات الإدارة فان الأوساط والطرق الفنية في العلاقات العامة تخضع دائما لأهداف المنشأة ولا تكون مفيدة الا حيث تساعد في الاستراتيجية الواسعة للإدارة .

وما هو أهم من الدعاية في برنامج العلاقات العامة هو إتاحة النصيحة الموسمية للإدارة عن المشكلات العادية وطويلة الأمد التي تحدث شهرة المنشأة وتضمن مستقبلها . وموظف استشاري واحد يتصف بالذكاء والاهتمام بالإدارة يتقاضى مرتبا مرتفعا له قيمة كبيرة بالنسبة للرئيس التنفيذي تزيد على قيمة اثنين من المساعدين الاستشاريين ضيقى الأفق دربا على أعمال الصحافة ويتقاضى كل منهما نصف أجر الأول . والعلاقات العامة - كما يقال - : « ليست عملا يختص به قلة من المهنيين ، بل انها طور من الإدارة . فالإدارة تضع السياسات ويقوم رجال المشورة والعمالون بتنفيذها ، وعندما يعملان متعاونين تستند العلاقات العامة الى أساس سليم » (٤) .

ومن بين جميع المناشط الاستشارية في الإدارة لا يستطيع كبير الإداريين أن يترك نشاط العلاقات العامة لشخص غيره الا في أضيق الحدود . فقد

(٣) حارلو المرجع السابق ص ٣ .

(٤) رايت ، كريستيان المرجع المذكور ص ٣ .

كانت الأحداث التي نشأت عن ترك الجيل على الغارب في هذا المجال خلال العشرينيات مؤنة ودرسا قاسيا وقت أن كانت العلاقات العامة مجالا جديدا وأصبحت نوعا من البدعة ، اذ كان هذا الوقت وقت ازدهار بالنسبة لخبير الدعاية والرجل المعوق اندى شمعه « ان الاعلان مفيد » ، وانه « ليس ما يتحدثون به عنك هو المهم وانما المهم ان يدوموا الحديث عنك » . كما لو كان رجال الأعمال الذين عاشوا هذه الفترة يقولون ان العلاقات العامة هي ديناميت : اذا أفلتت من الرقابة فسوف تحطم السمعة وثقة الجماهير ائى درجة يتمتعن معها اصلاحها .

نمو العلاقات العامة في الحكومة :

كان هناك تردد طويل في الحكومات الديمقراطية مثل حكومات الولايات المتحدة في منح الإداريين حرية كبيرة في مجال العلاقات العامة . فقد أحاط الشك في أغلب الأحوال بالاعتمادات التي طلبت للاعلان والدعاية اذ تنظر اليها السلطة التشريعية على أنها وسيلة يزيد بها البيروقراطيون من سلطتهم وينافسون بها المصالح الخاصة ويخفون بها فشلهم . مثال ذلك أنه صدر في سنة ١٩١٩ ما سمي قانون التكميم يحرم استخدام المبالغ المعتمدة للخدمات والرسائل أو النشرات المقصود بها التأثير على أى عضو من الكونجرس في اتجاهه نحو التشريع ، وكذلك حتم ألا ترسل أى نشرات حكومية فيما عدا الاعلانات القصيرة للصحافة ، الا الى هؤلاء الذين طلبوا كتابة أن تدرج أسماؤهم في قائمة توزيع معينة .

وعندما أجرى « جيمس ماك كامي » دراسته عن العلاقات العامة في الحكومة في سنة ١٩٣٩ استطاع - رغم احتمال عدم بلوغه الرقم الكامل - أن يحصل على بيانات عن ٢١٢ إحصائي معلومات في الحكومة الفيدرالية فحسب . وحتى هذا الرقم الناقص كان يمثل زيادة كبيرة عما كان مسموحا به من قبل (٥) . وقبل ذلك بسنتين لم يجد « ليورستون » (٦) الا ٢٠٨ مراسلين صحفيين في واشنطن (٦) ، ومعنى هذا أنه حتى في نهاية فترة الانعاش الإقتصادي كان عدد إحصائي المعلومات في الهيئات الاتحادية يكاد يتساوى مع عدد المراسلين الذين يمثلون الصحف وإدارات الأنباء . ويلاحظ « رايت وكريستيان » أن مدى الخدمات الإدارية في ظل برنامج الانعاش الإقتصادي كان كبيرا للدرجة أنه اذا افتقدت البيانات التي وفرتها

(٥) جيمس ماك كامي الدعاية الحكومية (شيكلو ١٩٣٩) .

(٦) ليو روستون مراسلو واشنطن ونيويورك (١٩٣٧) .

مناشط العلاقات العامة لتعرض أغلب الموظفين الى درجة اكبر من الارتباك . ولم يبنوا في للنائب العادي من قبل أكثر من فكرة غير واضحة عن الخدمات الكثيرة التي تؤديها حكومته والتي يدفع من أجلها نصيبه من الضرائب . وحتى خلال الحرب العالمية الثانية ، عندما كانت الحاجة عاجلة الى البيانات وحاولت الحكومة أن توفرها ، نشأ التساؤل عما اذا كان ارتباطك الجمهور انجح في بعض الأحيان الى الزيادة وليس الى النقصان .

وقد تزايد الإدراك الآن بأن الدعاية لا تعدو أن تكون جانباً واحداً من برنامج العلاقات العامة . وبدأ التغير في اتجاهات المعارضة لمثل هذا البرنامج في الحكومة في حين أنه مازال الكونجرس ينفق ويدقق في بعض الأحيان وراء الاعتمادات المخصصة للعلاقات العامة . ولكن يبدو أن أيام قانون التكميم الشديد مثل قانون ١٩١٩ قد انتهت . وقد نشأ عن هذه الحقيقة - بالإضافة الى الحاجة الشديدة الى البيانات التي تصاحب التوسع في النشاط الحكومي وقت الأزمات - النمو السريع في برامج العلاقات العامة في الحكومة حتى انه عندما أوشكت الحرب العالمية الثانية على الانتهاء كانت الحكومة الفيدرالية أكبر مستخدم لأصحاب المواهب من العاملين في مهنة العلاقات العامة . وفي سنة ١٩٤٨ كانت الحكومة الفيدرالية مازالت تستخدم في مكاتبها في مثل هذا العمل نحو ٢٥٠٠ رجل وامرأة ، غير الذين يعملون في هيئات الحرب المتداعية . ثم حدث انكماش صغير في العدد بسبب ما حدث من ضغط للاقتصاد ، ولكن مع اندلاع الصراع الكوري زادت العمالة في مجال العلاقات العامة كما زادت في مناشط الحكومة الأخرى . ولاتوجد الآن أي هيئة في واشنطن من أي حجم كان ليس بها على الأقل واحد من الاختصاصيين المدربين في المعلومات ، وهذه المجموعة هي المسئولة عن العدد الكبير من التصريحات الصحفية والبرامج الإذاعية والأحاديث ونشرات البيانات والتقارير العامة التي تصدر عن واشنطن كل يوم .

وبالإضافة الى ذلك حدثت محاولات منذ حركة الانعاش الاقتصادي لإنشاء مصلحة حكومية كبيرة للاستعلامات مع ما يصاحبها من تهديد بزيادة الرقابة (٧) . وكان أول مجهود لإنشاء مركز معلومات رئيسي للاستعلامات العامة هو ادارة استعلامات الولايات المتحدة (٨) التي أنشئت في سنة ١٩٣٤ وتحولت بعد خمس سنوات الى مكتب جديد للتقارير الحكومية يتبع المكتب التنفيذي لرئيس الجمهورية .

(٧) في خلال الحرب العالمية الثانية كانت الرقابة تنفذ بواسطة مكتب استعلامات الحرب .

(٨) لا تخطئ بين هذا وهيئة استعلامات الولايات المتحدة التي أنشئت سنة ١٩٥٢ وبرنامجها موجه الى شعوب الأمم الأخرى .

والأقسام الرئيسية الثلاثة لهذه الهيئة الجديدة هي العمليات الميدانية ، ولها ٣٤ مكتبا في الولايات والأقاليم تعمل كنقط اتصال مركزية لمثل الحكومة المركزية وحكومات الولايات والحكومات المحلية ثم المخابرات الصحفية وإدارة معلومات الولايات المتحدة ولها مكاتب رئيسية في واشنطن ونيويورك معدة من الناحية النظرية على الأقل لتجيب على استفسارات المواطنين بالنسبة لجميع جوانب برامج الحكومة الفيدرالية^(٩) .

ولم تتداول مصلحة استعلامات الولايات المتحدة أقل من ٤٤٠.٠٠٠ استقصاء في أي سنة وارتفع الرقم مرة إلى ١٠٠.٠٠٠ . وقد أجيب في شهر واحد على نحو خمسمائة طلب للمعلومات من أعضاء الكونجرس وحدهم . كما أرسلت في الشهور الأحد عشر الأولى في سنة ١٩٤٠ ما لا يقل عن ١٥٢.٧٩٩ قصاصة من الصحف إلى أعضاء الكونجرس ، وأعد في نفس العام أكثر من ١٩٠٠ طلب للبحث . وأعدت كذلك برامج وصور طبق الأصل للإذاعة ، وأعد ملخص أسبوعي للموضوعات والمقالات الرئيسية عن الشؤون الحكومية من خمسين مجلة أسبوعية وشهرية وزعت على أعضاء الكونجرس وكبار موظفي الحكومة . ويقدم قسم مخابرات الصحافة أربعة أنواع مختلفة من الخدمات تتضمن تبويبا للأخبار وتعليق الصحافة على الشؤون العامة مستمد من ٣٥٠ جريدة يومية في مدن هامة في شتى أنحاء البلاد توزع على مئات من الموظفين الرئيسيين في الحكومة .

وقد استمر مكتب التقارير الحكومية في التوسع ، شأنه شأن أغلبية الهيئات ، ووجد نفسه في أحد الأوقات يقدم تقارير عن إجراءات معروضة أمام الهيئة التشريعية وتهم الإدارات والحكومات والوزارات . وأكثر من ذلك أنه عندما كانت الولايات تمد نفسها للمشاركة في برامج الحكومة الفيدرالية مثل برنامج الضمان الاجتماعي ، فإن مكتب التقارير الحكومية نهض بوظيفة مركز المعلومات بالنسبة للتشريع المقترح من الولاية ونظر في مسائل السياسة والأهداف واحتمال الازدواج مع البرامج الأخرى في نفس الولاية . وكل هذا النشاط — على أهميته وضرورته — قد ساعد دون شك ولدرجة أكبر على التركيز الفيدرالي وعلى تقوية الحزب السياسي الذي يتولى الحكم . وأخيرا عندما أنشئ مكتب معلومات الحرب خلال الحرب العالمية الثانية امتص مكتب التقارير الحكومية ثم زال من الوجود سنة ١٩٤٨ . وحلّت اهتمام بالتوسع في برامج العلاقات العامة في الحكومة الاتحادية

(٩) قصة مكتب التقارير الحكومية بما في ذلك أهدافه وبرامجه ومشكلاته يجيبها « لوبول ملين » باختصار وسرد شائق في مقال بعنوان « مكتب التقارير الحكومية » مجلة الإدارة العامة العدد الأول (شتاء ١٩٤١) ص ١٢٦ — ١٣١ .

أثناء فترة الانحسار الاقتصادي ابتداء من ١٩٣٣ الى أن خلف برنامج الدفاع برنامج اتاحة العمل في الاستئثار باهتمام الحكومة في سنة ١٩٣٩ (١٠) . وكانت ادارة تقدم الأشغال المختصة بمساعدة العاطلين ، والتي تنفق بلايين الدولارات لهذا الغرض ، حساسة بصفة خاصة للنقد الذي يوجه اليها أنها : أولا تقوم بالقليل جدا أو الكثير جدا لمساعدة عملائها ، وثانيا أنها كانت تنشئ أداة سياسية . وعلى ذلك فإن بقاء هذه الإدارة كان مرتبطا بمقدار اهتمامها بالعلاقات العامة . فكان هناك قسم للصحافة في المكتب القومي واخصائى معلومات في مكاتب الولايات . واستخدمت كل أنواع الاعلام بما في ذلك المطبوعات والاذاعة والصور المتحركة والمعارض وتقارير النجاح بالإضافة الى ما لا يقل عن ثلاثة كتب أعدها موظفو المكتب القومي أحدها أعده الرئيس الإدارى بنفسه (١١) .

ويقول واضعو هذا التقرير عن تقدم الأشغال العامة انه مع « التسليم بالحاجة الى برامج العلاقات العامة ، فليس هناك من ينكر أن القيام بهذه المناشط في الهيئات الحكومية قد تكون له بعض الخطورة على المجتمع الديقراطي . ولا ينبغي أن تكون هيئة ما أكثر اهتماما باستدامتها منها بتطوير الراى العام ، وبخاصة عندما يتعلق الأمر بموارد ضخمة . وقاعدة العلاقات العامة في الإدارة الحديثة خادعة . ولا بد من الامتناع عن نوع الدفاع الذى يصمم الحكومة المسئولة بالتحيز » (١٢) .

وهناك ظاهرة في الإدارة العامة لا تثير الاهتمام الا بين قلة من المواطنين هى توسع الحكومة فى المناشط التطويرية نيابة عن قطاعات مختلفة من الاقتصاد . وأمامنا مثال هو التفويض الذى نظر اليه قسم المعلومات فى مجلس الطيران المدنى على أنه « يدعم ويشجع تطوير الطيران المدنى » كما أشار بذلك الكونجرس فى قانون الطيران المدنى لسنة ١٩٣٨ (١٣) . ويشمل كثير من القوانين الأساسية ألفاظا شبيهة ، بما فى ذلك القوانين التى أنشأت وزارات التجارة والعمل والمجلس البحرى الاتحادى وكثير غيرها . ولكن اختلف مجلس الطيران المدنى عند ذلك فى أن الطيران المدنى كان فى هذا

(١٠) راجع كتابه « ادارة مساعدات العمل فى الحكومة الاتحادية » (شيكاغو ١٩٤١) الفصل الثانى عشر « السياسة والعلاقات العامة » تأليف آرثر ماكماهون ، جون ميليت ، جلاديس أوجدن .

(١١) هارى هوبكنز - الاتفاق للدخول (نيويورك ١٩٣٦) .

(١٢) ماكماهون ، ميليت ، أوجدن المرجع المذكور ص ٢٩٢ .

(١٣) الإدارة العامة وهى تعمل تحرير « فيليب ليسلى » . (نيويورك ١٩٤٦) الفصل الثامن .

الوقت لمايزل صناعة جديدة نسبيا تحتاج الى « الاقتناع » ، وقد تحملت الحكومة جزءا من هذه المسئولية .

وقد حاول قسم المعلومات في مجلس الطيران المدني أن يهيء نوعا من محطة خدمة وحيدة تنظر في كل طلب معقول للحصول على المعلومات اللازمة لطيران . ثم طور دليل مجلس الطيران المدني وأدخلت عليه التحسينات بعد سنة ١٩٤٥ وأصبح أكثر جاذبية بعد أن كان في الأصل جامدا كالمطبوعات الحكومية . وكان من أكبر انتصارات مجلس الطيران المدني اقتناع ادارة المطابع الحكومية بنشر كتاب حديث جذاب الشكل يباع بأربعين سنتا ، عنوانه : « الطريق الى الطيران » بدلا من كتاب كتيب يباع نظير دولار اسمه : « الملاحه الجوية العملية » . وفي سنة ١٩٤٥ استعمل برنامج المعلومات التابع لمجلس الطيران المدني كل وسيلة حديثة في الاتصال واستخدم الكتاب والناشرين والفنانين ، وباع أكثر من ٤٠٠٠٠٠ مطبوع بسعر جعل تكاليف العملية ضئيلة جدا .

وقد توسعت برامج العلاقات العامة في الولايات والمستويات المحلية في بعض الحالات بصورة أسرع منها في الحكومة الفيدرالية . ومع ذلك فقد كان اهتمامها مختلفا اذ ركز الى درجة كبيرة على النشاط التطويري وتضمن أساسا الاعلان والدعاية نظير أجر . وحتى قبل الحرب العالمية الثانية أنشأت نحو أربعين ولاية ميزانيات تطويرية حتى تجتذب السياح والمقيمين المستديمين والصناعات الجديدة . وتظهر الاعلانات في المجلات ذات الانتشار الواسع، وفي الجرائد اليومية في المدن الكبرى . كما تصدر بعض حكومات الولايات نشراتها الخاصة بها وتعتبر نشرات « فيرمونت » و « أريزونا » ممتازة . وغضلا عن ذلك تتعاون في بعض الأحيان مجموعة من الولايات في منطقة واحدة في الارتقاء بالمصالح المشتركة . ومجلس نيو انجلند يمثل اتحادا من هذا النوع .

وكثير من حكومات المدن كما هو الشأن في الولايات ، قد أثارَت حملة من أجل البرامج التطويرية لاجتذاب الصناعات والسائحين فمثلا بلدة تمادها ١٩٠٠ في ولاية نيويورك تستخدم مجلسا متفرغا للعلاقات العامة ، ليحيط المواطنين علما بكل ما يحدث في القرية سواء أكان عملا روتينيا أم غير ذلك . وفي سنة ١٩٤٥ افتتحت هيئة ميناء نيويورك مكتبا في شيكاغو « ليطور ويحافظ على تجارة ميناء نيويورك » عن طريق محاولته مع تحويل تجارة الغرب الأوسط الى خليج وموانئ شمال الأطلسنطى . وفي نفس الوقت بدأت الهيئة برنامجا قويا للعلاقات العامة شمل الاتصالات

الشخصية والتصريحات الصحفية والصور المتحركة وبرامج الإذاعة نصف الأسبوعية لمنطقة نيويورك . وفى سنة ١٩٤٩ بدأت لجنة المائة فى برمنجهام والاباما حملة لمدة خمس سنوات لتجذب صناعات جديدة الى المدينة وتمكنت حتى سنة ١٩٥٣ من أن تفرى ٥٦ مؤسسة بأن تقيم مكاتب ادارة قومية أو اقليمية هناك . وكل هذه الاشارات تبين اتجاه هبوب الرياح كما تبين أيضا الزيادة فى شدة الرياح عما كانت عليه ربما منذ عشرين سنة .

وبسبب ما حققته برامج العلاقات العامة فى الحكومة من انتشار فقد اكتسبت أهمية أكبر مما كان لها من قبل بحيث لم تعد تحتاج الى حماية الكونجرس أو النواب . ومع تسليمنا بأنه كلما حصل الجمهور على بيانات أوفى كان أكثر قدرة على زيادة رقابته الديمقراطية الا أنه من السياسة الديمقراطية السليمة أن تنقد كل برامج العلاقات العامة فى الحكومة بعين فاحصة . ويمكن الاعتماد دائما على حزب المعارضة لينهض بهذا بالنسبة للحزب الحاكم لأن الجمهور اذا رضى بعدم الاهتمام بأخطاء الحكومة كان النجاح أصعب عليه من الجمهور غير الراضى . ومعظم القوانين التى تحدد من برامج المعلومات العامة فى الحكومة الفيدرالية والولايات هى نتيجة هذا النوع من اليقظة . فاذا كانت النتيجة هى الاستغناء عن الاجراءات غير السليمة أو المشكوك فيها فالتقيد مرغوب فيه ولكن المبالغة فى هذا الاتجاه يمكن أن تضر كثيرا بالحاجات المشروعة للإدارة .

والمخاطر الأساسية التى تتعرض لها العلاقات العامة فى الحكومة هى فشل المشرعين فى التفريق بين النواحي المتعددة لعمل الادارة العامة ، اذ ينبغى أن ينظر الى مجرد الدعاية والاعلان نظرة شك . ولكن المناشط التى يقصد بها تنوير الشعب ، وكذلك اثاره اليقظة الدائمة فى موظفى الحكومة الاستجابة للجمهور هى نواح مشروعة فى العملية الديمقراطية .

ولايد أن نسلم بأنه من الصعوبة بمكان فى أغلب الأحوال أن نرسم هذا الخط الفاصل لأن الكثير من الأعمال التى تجد ما يبررها فى مجال معين ليست كذلك فى مجال آخر . كالاعلان المأجور الذى تنشره الولاية أو الحكومات المحلية لاجتذاب الصناعات والسائحين له ما يبرره وكذلك اعلانات المنشآت الحكومية مثل محطات الاضاءة وتوليد الكهرباء فى المبلديات . ولكن الاعلانات للتمويه أو لتحويل الاهتمام عن الأخطاء ليست كذلك . وربما يقع الخط الفاصل بين العلاقات العامة السليمة وغير السليمة فى الاجابة عن السؤال : هل قصد بهذا الاتفاق اخفاء الأخطاء واقامة العقبات فى وجه الحزب المعارض حتى لا يستطيع نقل القصة الى الجمهور ؟ ولكن

حتى هذه القاعدة في السياسة العامة يصعب تطبيقها لأن مفاهيم الدعاية والبيانات في الحالات المتقاربة قد تكون في الواقع تبادلية ، ويعتمد ذلك على من يستعملها ، والفرض الذي تستخدم من أجله .

ويعرف الإداري المتمرس أنه لا يستطيع أن يكسب مساندة جميع الأطراف في نفس الوقت إلا في الظروف غير المتوقعة . ومن ثم لابد أن يقرر من الذي يحاول أن يكسب تعاونه أولا . ووسيلته هي (إذا راعينا الدقة فربما ينبغي أن تكون) انتهاء الصالح العام . وتنشأ مشكلة - كما يحدث أحيانا - عندما تكون مساندة جماعة أصحاب المصلحة من عملائه تتجه نحو سياسة يعتبرها هو ضعيفة جدا ، وفي مثل هذه الحالة قد تتعرض نزاعته للحرج . ولكن ولاء برنامج حزبه السياسي ، وولاه للرئيس ، وللمصالح الشاملة للامة ، قد يجعله يتحدى - ويحول ان استطاع - جماعة من أصحاب المصلحة إلى مساندة برنامج أكبر .

ويعتقد « ركس هارلو » أن التساؤل عما اذا كانت العلاقات العامة مصدرا للخير أو للشر في أي مجال يعتمد على درجة التمسك بالقواعد الأخلاقية في مهنة العلاقات العامة . ولا تستطيع أي مؤسسة أن تخفي طبيعتها الحقيقية ، ولا يحدث أن يضر برنامج العلاقات العامة بالإدارة إلا عندما يحاول هذا الاخفاء . وعلى ذلك فانه - بغض النظر عن أي مثالية - فإن المصلحة الذاتية للإدارة تتطلب « التزام مناشط العلاقات العامة بأن تكون أمانة وصادقة وصریحة ومتحكمة ومستولة وأن تكون عادلة وواقعية وأن تؤدي وفقا لما يتطلبه الصالح العام » (١٤) . ويفضل رايت وكريستيان هذا القانون الأخلاقي ، وتكنهما يخلصان إلى أنه - حتى تنال العلاقات العامة اعترافا أوفى على أنها مهنة - فليس من الواقعية محاولة اعلان قواعد ملزمة .

ونيسبت العقوبة التي توقع بسبب برنامج العلاقات العامة غير السليمة بخافية لأنه متى انتشر القول بأن منشأة معينة تحاول أن تموه على موظفيها، وأن بضائع شركة ما ليست كما يعلن عنها ، وأن الاحتكارات المنظمة تهاجم الحكومة لأنها تعارض القواعد التي تحمي المستهلك أو أن الحكومة تزيف قصة لتخفي أخطاها ، فإن الإدارة التي ترتكب مثل هذه المخالفات تفشل أمام الرأي العام . والسمة الطيبة ثروة لاغنى لأي منشأة عنها .

العلاقات العامة من خلال الروح المعنوية للموظفين :

يتكون أى برنامج للعلاقات العامة من جزئين : تقديم المنتج ، وتقبل التنظيم . ومع أن المنتج يمكن أن يباع جزئيا عن طريق الاعلان فان التنظيم نفسه لا يمكن ان يحظى بالتأييد الا من خلال اشباع الروح المعنوية العالية لموظفيه . وفوق ذلك فانه اذا امكن بلوغ هذه الغاية فان المنتج أيضا سوف يحظى بتقدير أوسع . وهذه النتيجة هي الدرس البارز الذى نتج من تجربة العلاقات العامة فى محيط الأعمال خلال الأعوام الثلاثين الماضية . وفوق ذلك فان مستوى الروح المعنوية التى يتصف بها تنظيم ما تتصف بالذويوع: فانك تشعر بها عندما تسير الى متجر وتحس بها عندما تتسلم خطابا من شركة أعمال ، وعندما تقابل موظفا فى غير أوقات العمل تستطيع أن تقرر بسرعة هل روحه المعنوية فى العمل مرتفعة أم منخفضة .

ويحكى « چون كورسون » عن شركتين كبيرتين من شركات المرافق فى فرجينيا تنهضان بالعمل بكفاءة متشابهة اذا قيس ذلك بالنتائج المالية . ولكن ما هو رأى موظفى كل منهما ؟ يقول كورسون : « اجلس فى المساء فى لعبة البريدج مع موظفى الشركة «ا» وسوف يتسامرون معك بحكايات عن كفاية الأداء فى شركتهم ، ثم تناول الغداء معهم فسوف يتحدثون عن منجزات الشركة من التوسع فى البيع وتخفيض تكاليف التشغيل ، ثم تحدث مع موظفى الشركة «ب» تجد تابينا شديدا ؛ فهم لا يطمون الا القليل عن الشركة وهم يتحدثون بسخرية عن موظفيها ويشتمون من أرباحها » (١٥) .

والدلالة المستمدة من هذه النتيجة هي أن حالة الروح المعنوية للموظفين سواء أكانت مرتفعة أم منخفضة تنتشر فى دائرة من المعارف تتوسع باستمرار . فإذا كانت الروح المعنوية مرتفعة اكتسبت المنشأة باتساع دائرة المعارف شهرة بامتيازها تمثل فى انعطاف الجمهور نحوها . ويجب أن تكتسب الإدارة هذه السمعة الطيبة من خلال عملياتها اليومية حيث لا يمكن اكتسابها بأى قدر من الاعلان . ومادام معين عزيمتها الصادقة لم يجب بعد ، فان المنشأة تستطيع أن تعتمد على اتجاهات الرأى العام المؤيدة ، وان الشركة الصغيرة ذات العدد الصغير من الموظفين التى تشهد التوسع فى أسواقها سوف تلجأ بالضرورة الى الاعلان للتعريف بمنتجاتها ، ولكن الكثير من المؤسسات الكبرى التى تنفق ملايين الدولارات سنويا على الاعلان

(١٥) چون كورسون « الإدارة مقودة اللسان سماء عمياء ؟ » الإدارة المتقدمة ، العدد

العاشر (سبتمبر ١٩٤٦) ص ١٠١ - ١٠٩ .

تستطيع أن تستغلها استغلالاً أفضل في العلاقات الإنسانية في داخل المنشآت ذاتها .

وقد يلقى أكبر عيب في اتصالات المؤسسات الكبرى في الاتصالات مع الجمهور ، ولكنه في الاتصالات مع موظفيها . والأنواع الثلاثة من الاتصالات الداخلية هي الأوامر التي تنتقل إلى أسفل خط السلطة ، والتقارير التي ترفع إلى أعلى وتفهم الهدف المشترك في كل جزء من المؤسسة . وهذا المجال الثالث هو الذي تفشل فيه الإدارة أساساً ، وفيه أيضاً يوجد أكبر قدر من الطاقة التي يمكن استغلالها في تحسين العلاقات العامة . ولم يبالغ «كورسون» عندما تمسك بأن الاتصالات الداخلية الرديئة تنقص من الإنتاج بما يساوي ملايين الدولارات وأن الأفراد الذين يعوزهم الحافز ، أو معرفة السبب ، أو الهدف الذي يعملون من أجله مهما تكن مرتباتهم ، ينتجون أقل مما إذا أصبحوا على دراية كافية بها . وينبغي لكل مسئول عن برنامج معين أن تتوفر له الحقائق الأساسية عنه وعن الانجازات التي يحققها وعن أهدافه وعن كل فرد في الفريق .

وقد قدرت بعض المؤسسات الكبيرة الناجحة قيمة انتشار الروح المبنوية المالية بين الموظفين تقديراً أكبر من أي جهاز حكومي . وأمامنا حالة شركة التليفون والتلغراف الأمريكية (تشكيل بل) التي طورت على مدى سنوات فلسفة مستنيرة في الإدارة (١٦) . والسمة البارزة في برنامج العلاقات العامة هي وضوح الأهداف والسياسات لدى موظفيها . وقد كانت المؤسسة سعيدة الحظ في أن يكون أول رئيس لمجلس إدارتها هو « تيودور ن. قال » ، وهو رجل يميز تماماً بين الحق والباطل ويقدر واجبه أمام الجمهور وعلى ذلك فقد بنيت السياسة حول معتقدات معينة هي : أن الاحتكار الذي يشمل الأمة كلها يحمل دعوة دائمة إلى ملكية الحكومة ، وأن الاحتكار لابد أن ينظم وأن التنظيم على مستوى الولاية أفضل من التنظيم على المستوى الفيدرالي ، وأنه كلما زاد الاحتكار استلزم ذلك زيادة جهد

(١٦) يحكي « نورتون لوتج » من سياسة العلاقات العامة في شركة التليفون والتلغراف الأمريكية في مقال بعنوان « سياسات العلاقات العامة في مجموعة شركات بل » في مجلة الرأي العام (ربيع سنوية) عدد (أول أكتوبر ١٩٧٧) ص ٥ - ٢٢ . وهناك خلاصة مفيدة لهذا المقال في كتاب من تأليف « وايت وكريستيان » المرجع المذكور ص ٦ - ٨ . كما أثير إلى سياسة العلاقات العامة مرات عديدة في النشرة رقم ١١ للجنة الاقتصادية القومية المؤقتة بعنوان « البيروقراطية والوصاية » تأليف «لورنس إل. ديموك» ، «وارد هايد» (واشنطن ١٩٤٠) .

الإدارة لارضاء موظفيها وجمهورها . ويجب أن يكون برنامج العلاقات العامة الناجح برنامجا لا مركزيا .

واعتمادا على هذه السياسات طورت بعض تطبيقات عملية فاخترت العائلات من البنات بدلا من الرجال لأنهن أقل اتجاها الى ابناء شمسور المشتركين . وشجع عمال الخطوط على التصديق مع العائلات الذين يستخدمون خطوطهم كما درب عمال التركيبات على العناية بأرضيات وحوائط المشتركين كما أعطيت التعليمات للمديرين المحليين لمتابعة شكاوى العملاء شخصيا . واللامركزية هي الحل في كل هذا . فإذا نشأت مشكلة عن معدل الانتاج يعالجها الموظفون المحليون حتى لا تثار العداوة بدخول (الأغراب) فيها . وإذا ظهرت متاعب عمالية فإنها تسوى في مكانها ما أمكن ، وإذا تقرر اتفاق أموال على الإعلان فإنها تتفق محليا ويشجع المديرون المحليون على الاهتمام بالجمهور بحيث يخلقون هذه الشهرة للشركة . وحتى برنامج العناية الكبير للشركة في الإذاعة والتلفزيون الأهلى يهتم أساسا بالسمعة مع أقل قدر من الاعلانات التجارية .

وكذلك فإنه في برامج العلاقات العامة الحكومية نجد أن أكبر الموارد غير المستغلة هم موظفو الحكومة أنفسهم . ولتحقيق هذه الغاية ينبغي أن يشجع عمال الحكومة ويدربوا بطرق لم تهتم بها أغلب المستويات بما فيها المستوى الفيديرالى الا حديثا . والحل هو الارتفاع بمستوى التدريب والإشراف والإصرار على معاملة العاملين باعتبارهم بشرا رجالا ونساء ، وليس صورة من الوحدات الميكانيكية يجمعها اسم عام هو الأفراد . والتدريب الإشرافى يوضح للعاملين أن الإدارة تهتم بهم وتعنى برفاهيتهم، ومن ثم ترتفع الروح المعنوية . وقد أظهرت تجربة « هوثورن » التى أصبحت الآن من المأثورات فى مراجع الإدارة أن الاهتمام الذى يركز على العاملين يرفع من روحهم المعنوية ، ومن ثم يرتفع بالانتاج بصرف النظر عما إذا كان هذا الاهتمام يحسن من ظروف العمل أو يجعلها أسوأ (١٧) . وعلى ذلك فالتدريب الإشرافى الأفضل والاهتمام الذى يصاحبه ينتظر أن ييسر على العاملين فهم عملهم كما ينتظر أن يحسنهم على الاتقان فيه : ولينتظر أن يشغل وظائف الاستقبال أفراد يمتازون بلطف الشخصية ، وبالقدرة على اجابة الأسئلة بأدب وبفطنة ، وأن يكون الموظفون بصفة عامة أكثر احتسابا من العملاء ولا يضطر المواطنون الى التنقل بين مكان وآخر كما يحدث فى أغلب الأحوال .

(١٧) للاطلاع على وصف هذه التجربة راجع كتاب بولسبيرجر ، ديكسون إدارة العمال (كمبردج ١٩٣٩) .

وسوف يوجه الأفراد الذين يكترون من استعمال التليفون الى عدم التماذى فى ذلك بأدب ولطف ، ومنتظر أن تكون صيغة الخطابات أبسط وأيسر فهما وغير رسمية ، كما ينتظر أن يزيد اعتزاز الموظفين بعملهم وبمظهرهم . وسوف تكون النتيجة الأخيرة هى روحا معنوية عالية تنعكس فى كثير من العناية باتصالات الموظفين العموميين خارج أوقات عملهم بغيرهم من المواطنين (١٨) .

وتشارك المؤسسات الضخمة وأجهزة الحكومة الكبيرة فى كثير من الصفات - فكل منهما يخلب أن تكون احتكارية أو قريبة من الاحتكارية المتسمة بالبيروقراطية . والبيروقراطية فى أسوأ مظاهرها - سواء أكانت عامة أم خاصة - متوانية وغير متجاوبة مع اتجاهات ورغبات المواطنين . تتمسك بالقواعد وتتدخل فيما لايعنيها ، وتتمسك بالشكل بدلا من الاهتمام بجوهر العمليات وتبالغ فى تصورها لسلطتها وأهميتها . وقد يكون من أبعد وسائل الإصلاح لمساوىة البيروقراطية أثرا سياسة العلاقات العامة السلمية التى تستند الى التحسينات الداخلية التى توجهها الإدارة ويقصد بها رفع الروح المعنوية للموظفين . والاعلان وحده لا يحل المشكلة لأن الجمهور لا يتخدع بمثل هذه الوسيلة (١٩) .

العلاقات العامة عن طريق جماعات العملاء وأصحاب المصالح :

يحظى كل برنامج حكومى بنوع من المساندة من جماعة عملاء أو أصحاب مصلحة والا لما كان هناك مبرر لقيامه ابتداء . كما أنه لا يمكن الاستمرار فيه طويلا دون مساندة (٢٠) . وبالإضافة الى موظفى البرنامج تضفى هذه الجماعات وأية جماعات أخرى ترتبط بها مساندة رئيسية على الإدارى للسير ببرنامج العلاقات العامة .

والعلاقة بين أى جهاز حكومى وجماعات العملاء وأصحاب المصلحة فيه

(١٨) نوقشت كل من هذه النقط مناقشة هامة فى كتاب « الإدارة العامة » تأليف جون فينر (نيويورك ١٩٤٦) . الفصل السادس والثلاثون .

(١٩) نجد هسلدا مفصلا فى كتاب ديبوك ، هايد المرجع المذكور ، وفى مقال مارشال ديبوك « البيروقراطية تختبر نفسها » فى مجلة الإدارة العامة العدد الرابع (صيف ١٩٤٤) ص ١٦٧ - ٢٠٧ .

(٢٠) سبق أن نوقش هذا الموضوع فى الفصل الثالث وتوجد وثائقه فى كتاب الإدارة العامة والمصالح العام تأليف بنداوتون هيرنج (نيويورك ١٩٣٦) ، وفى كتاب اقيرى ليسرسون - اللانسة الإدارية : دراسة فى تمثيل المصالح (شيكلو ١٩٤٢) ، وكتاب العملية الحكومية تأليف دافيد فرومان (نيويورك ١٩٥١) الفصل الرابع عشر .

علاقة نبادلية كل منها يساعد الآخر بحيث يعملون معا على التقدم لهدف مشترك . وقد سبق أن أوضحنا كيف أن مجلس الطيران المدني يؤازر صناعة الطيران التجاري . والخطوط الجوية من ناحيتها سوف تبادر الى مساعدة مجلس الطيران المدني عندما يكون هناك ما يهدد مستقبله . ويمكن تحليل كل الأجهزة الحكومية على هذا النحو بما في ذلك خدمة التوسع في وزارة الزراعة وعلاقاتها باتحاد ادارة المزرعة وادارة المحاربين القدماء والفرقة العسكرية الأمريكية ووزارة العمل وادارة التعليم واتحاد التعليم القومي ومصلة الغابات . وفي كل حالة يساعد الجهاز وجماعة أصحاب المصلحة كل منهما الآخر ، لأن لهما نفس الأهداف والخصوم . وعندما يجابه جهاز حكومي بتخفيض في الاعتمادات ، أو باعادة تنظيم لا يرغب فيه أو بنقصد شديد ، فإنه يتجه أولا الى جماعات العملاء أو أصحاب المصلحة يطلب العون . وإذا أدى سوء الادارة في جهاز ما الى تزايد الشكوى بدرجة تهدد كيانه فإن جماعات أصحاب المصلحة فيه تكون الأسبق الى مساعدته ومحاولة اصلاح امره . وإذا حاول أى من الإداري أو جماعة أصحاب المصلحة أن يوسع من وظائفه فانهما يخططان استراتيجية واحدة .

واحد الأمثلة عن كيفية كسب مساندة جماعات العملاء وأصحاب المصالح يختص بسلسلة من البيانات التي تقدمها وزارة الزراعة الى الفلاحين في اجتماعاتها بهم بين آن وآخر ، منذ ١٩٣٤ تشمل انتاج وتسويق العديد من المحصولات الرئيسية مثل القمح والقطن والتبغ والحنطة وأمثالها . والفرض منها هو التوصل الى ما يريد الفلاحون أنفسهم أن تقوم به واشنطنون في مجال السياسة والتنفيذ (٢١) . وقد كان الأمل عندما بدأت الخطة أن تتحقق بواسطتها مساندة قوية من الفلاحين لانتهاج برنامج المزرعة وكذلك في ادارته . وكان المعتاد من قبل أن يستشار قادة الفلاحين ذوى النفوذ ، أما الآن فقد اقترح الاتصال بالفلاحين انفسهم . وهذه الوسيلة تعتبر من الادارة الحكيمة ومن السياسة الحكيمة أيضا . وقد كانت النتائج مشجعة لدرجة أنها جعلت وزارة الزراعة تدوم على هذا النهج ما يقرب من ثلاثين عاما . ومن المنكوك فيه أن تكون أى سياسة في العلاقات العامة في تاريخ هذه الوزارة قد أدت الى نتائج أفضل من سياسة المذكرات البيانية في زيادة مساندة الفلاحين لها .

(٢١) تقرير عم « المذكرات البيانية الزراعية » نشرة ل . ف . هـ . هوارث في مجلة الادارة العامة المجلد الثاني (شتاء ١٩٤٢) ص ٩ - ٢٦ .

العلاقات العامة عن طريق الأوساط التقليدية :

من أخطاء الإدارة الشائعة أن تخلط بين الوسائل والغايات ولا يستثنى من ذلك مجال الإدارة العامة . والخطر هو في اعتبار أوساط الاتصالات كأنها أهداف للعلاقات العامة بينما أن مثل هذه الأوساط لاتعدو أن تكون أكثر من وسائل . ويقاس النجاح غالبا دون تمحيص بعدد خطوط الدعاية التي تخصص لمنشأة ما خلال فترة من الزمن ، ولكن هذا مقياس مزيف . وهناك امتحان أكثر واقعية للعلاقات العامة وهو درجة مساعدتها للإدارة على تحقيق أهدافها . وفوق ذلك فإن درجة استخدام كل وسط - أو عدم استعماله مطلقا - تعتمد على درجة ملائمتها كأداة للإدارة في الوقت المحدد وفي ظل الظروف السائدة .

وهناك اختبار للمقدرة المهنية في العلاقات العامة - اختبار يفصل أكثر من أى اختبار آخر بين القادرين وغير القادرين - وهو التفرقة التي تختار على أساسها الأوساط المختلفة . وموظف العلاقات العامة الذي يقتنع كل فرصة ليظهر المنشأة في المطبوعات أو في الإذاعة يعتبر وجوده خطرا عليها . والافتراض الشائع بأن أوساط العلاقات العامة تقتصر على الوسائل التقليدية من المطبوعات والإذاعة الصوتية والصوتية وأمثالها لا يقبله مطلقا . خبير العلاقات العامة الذي تتوافر له الاحاطة الإدارية ، اذ أنه يعلم أن الأوساط الأساسية تشمل الموظفين وجماعات اصحاب المصالح لهذا الجهاز . وهذه هي نقطة انطلاق الإدارة في كل تفكيرها في مجال العلاقات العامة . فالأوساط التقليدية تحتل مكانا هاما ولكنه لا يعدو أن يكون مكانا ثانويا في الصورة .

وحيثما يكون الاهتمام بالأوساط التقليدية يلزم أن ترتب الأولويات وتختار على أساس التمييز بينها . ولا بد أن تكون هناك فكرة واضحة لدى موظف العلاقات العامة عما يفضلها وما يضعه في المقدمة ثم يخطط برنامجه على هذا الأساس . أما اذا اقتصر على أن يأخذ ما يتاح له فالأرجح أنه يقوض أركان التنظيم . وإذا كان يتشد الدعاية أولا وينفل وجهات نظر الهيئة التشريعية والجمهور فانه سوف لا يتقدم كثيرا . وبصفة عامة فإن الإدارى العام يتفوق في أدائه اذا سار في عمله بما يتفق مع رغبة المشرع والجمهور منه اذا أصر على طريقته الخاصة .

التقارير العامة والمؤتمرات الصحفية :

يمكن للتقارير العامة في جميع أنواع الإدارة ، وبخاصة في الإدارة الحكومية أن تلعب دورا هاما في العلاقات العامة . فالتقارير هي حياة الإداري على كل حال لأنه يراجع بواسطتها التقدم في برنامجه وكذلك الطريقة التي تستخدم بها السلطات المفوضة . ولكن بالإضافة الى ذلك فإن الإدارة العامة تعتمد كثيرا على سلسلة من التقارير العامة عن الانجاز . ويعد كل جهاز حكومي تقريرا سنويا الى الهيئة التشريعية ويصدر كثير من الإداريين أيضا تقارير نجاح تلخص الانجازات يستفيد منها رئيس الجمهورية والهيئة التشريعية والأجهزة الأخرى والمواطن . ومثل هذه الوثائق هي المواد الخام في انلاقات العامة وتتيح الفرصة لتقديم الموضوع بشكل قصصي اخباري شائق .

وقد كان « هرمان بايل » رائدا في مجال التقرير العام في سنة ١٩٢٨ عندما قدم دراسته التي عنوانها التقارير الحكومية في شيكاغو (٢٢) . وقد قاد كلارنس رايبلى من اتحاد مديري المدن الدولي حملة للارتفاع بمستوى التقارير السنوية بإثارة التنافس بين البلديات في اعدادها . وكان الهدف من ذلك هو إثارة اهتمام المواطن بحكومته المحلية . وكان أحد ثمار هذا البرنامج صدور دليل عنوانه « مواصفات التقرير السنوي للبلدية » (٢٣) يحث على الاقلال من الصفحات المكتوبة والجداول الاحصائية والاكتثار من التوضيحات والخرائط والمنحنيات والصور الفوتوغرافية . وقد تحول الاهتمام من التركيز على الأرقام الى قيمة الموضوع في نظر المواطن . ولم يعد الاهتمام بكيفية انفاق الأموال ، ولكن بمقدار ما أنجز .

ويجب أن نسلم بأنه لا يقرأ التقارير العامة ، حتى أكثرها جاذبية ، عند كبير . ولكن كلما تحسن التقرير أصبح أكثر إثارة لاهتمام محترفي الصحافة ومعلقي الاذاعة . ويحاول المراسلون أن يحصلوا على نسخ من مثل هذه التقارير كما يمكن أن يعد الجهاز تصريحات اخبارية مستمدة من هذه التقارير توزع بالمجان على مندوبي الصحف الذين يهتمون بها . وقد يكتفى بعض مندوبي الصحف بهذه التقارير ولكن البعض الآخر قد يعتبرها مفتاحا لقصة تستحق تناولها بتفصيل أوفى فيما بعد عن طريق المقابلات

(٢٢) هـ . جـ . بايل التقارير الحكومية في شيكاغو (شيكاغو ١٩٢٨) .

(٢٣) كلارنس رايبلى ، هربرت سيمون « مواصفات التقرير السنوي للبلدية »

(نشرة - شيكاغو ١٩٤٠) .

حتى يصل الى ماضى وتطورات الموضوع المنتظرة مستقبلا . ويقول « جيمس رستون » : ان أفضل مصادر المعلومات هم الاخصائيون فى المرتبة التى تلى الوزراء مباشرة (٢٤) . وهذا سبب آخر فى ان برامج العلاقات العامة تدار على أحسن وجه من القمة .

وعلى ذلك فاستراتيجية الادارى العام هى أن ينشئ علاقة صداقة مع تجار المعلومات ويعد مادته اعدادا متقنا يجعلهم يحتاجون الى استخدامها ، ثم يعتمد عليهم فى الحصول على تأييد الصحافة . وهذه قاعدة أبعد اثرا وأكثر اقتصادا عن تكوين هيئة كبيرة من أشباه الكتاب والصحفيين ومحررى المجلات وكتاب الحوار من الاذاعة والتلفزيون ومنتجى الصور المتحركة الذين قد ينهضون بكثير من الدعاية ، ولكنهم أيضا يجعلون الجهاز ينافس المنشآت الخاصة فى هذه المجالات . وفى هذه الحالة لاتجد المنشأة الخاصة مغرا من أن تعمل عن طريق المشرع باعتبارها من جماعة أصحاب المصلحة حتى تصل الى تخفيض الاعتمادات المخصصة لبرنامج العلاقات العامة للجهاز الحكومى الذى ينافسها . وعلى ذلك فإن اعداد المادة التى تهتم بها وسائل الاتصالات التجارية واتاحة الفرصة للعاملين فيها بأن ينسب اليهم الفخر باستخدامها سياسة أفضل كثيرا لها فائدة أخرى هى احتفاظ الادارة بعلاقة طيبة مع المشرع وكذلك بالصداقة مع صناعات الاتصالات التجارية .

وهناك مجال آخر للعلاقات العامة له أهمية خاصة فى الحكومة وهو المؤتمر الصحفى وبصفة خاصة المؤتمر الصحفى لرئيس الجمهورية الذى هو الوسيلة الرئيسية التى يتصل بها مراسلو الصحف برئيس الجمهورية ويستطيعون معرفة بعض ما يجول بخاطرهم بطريقة مباشرة . ويقول «ريتشارد ستراوت » : ان مؤتمرات الرئيس الصحفية على هذا النحو تعتبر « دفاعا قويا ضد الخطر الكامن فى دستورنا من أن يصبح البيت الأبيض نطاقا منعزلا عن الكونجرس وعن رجل الشارع » (٢٥) وتسمح قواعد الاجتماع للرئيس بالسيطرة على المؤتمر فى كل الأوقات . فهو يحدد عدد الاجتماعات وأوقاتها ومدتها ويستمع الى المراسلين الذين يقدمون الأسئلة ثم يجيب أولا عليها كما يتراخى له والمعتاد أن يستغرق المؤتمر الصحفى ثلاثين دقيقة فحسب . ولم يكن يسمح الى وقت قريب بالاستناد مباشرة الى ما يدلى به الرئيس فى هذه المؤتمرات الا بترخيص خاص يمنع فى حالات قليلة . ولكن بعد

(٢٤) نيويورك تيمس عدد ١٥ أبريل سنة ١٩٥٢ .

(٢٥) ريتشارد ستراوت « الرئيس والصحافة » الجمهورية الجديدة عدد ١١

يوليس ١٩٥٤ .

أن أدخل التلفزيون وشريط التسجيل في رئاسة أيزنهاور أصبح الاقتباس المباشر ممكنا . ولاتذاع هذه الأفلام والتسجيلات على الهواء مباشرة ولكنها تراجع وقد تحذف منها أجزاء إذا كان الموضوع يتعلق بالأمن القومي . وكان جو مؤتمرات الرئيس الصحفية من قبسل بسيطا غير رسمي (مع بعض الاستثناءات مثل مؤتمرات الرئيسين كولدج وهوفر التي كان يشترط فيها تقديم أسئلة مكتوبة) ، ومع ذلك فإن استخدام التلفزيون وشريط التسجيل ارتفع بالوعي الذاتي فيها . ولكن مزايا الاجراء الجديد هي في ذبوعه وفي الشمول المباشر . ولما كان الرئيس يستخدم مؤتمراته الصحفية كنوع من استرجاع الصدى عن القرارات الهامة فإن هذه ميزة كبيرة . وإذا كان المراسلون والجمهور يتعلمون عن أمور الحكومة بهذه الطريقة فإن الرئيس أيضا يتعلم من المراسلين أشياء يحتاج أن يعرفها عن تفكير الأمة وعن المشكلات التي تطفئ على عقول الشعب .

وقد أدخل تيودور روزفلت المؤتمرات الرئاسية الصحفية واستمرت منذ عهده كاجراء يكاد يكون منتظما . واحتلت مركزا هاما في عهد فرانكلن روزفلت الذي كان خيرا في تفاعلات مثل هذه المؤتمرات . وكان بعض الرؤساء يعقد هذه المؤتمرات على فترات متباعدة فلم يعقد الرئيس هوفر الا ٢٣ مؤتمرا في السنة الأولى من الرئاسة و ١٢ مؤتمرا في سنته الأخيرة . وعقد ترومان أربعين مؤتمرا في السنة في المتوسط ولكن الرئيس فرانكلن روزفلت عقد ما متوسطه ٨٠ مؤتمرا في السنة . وكان الرئيس ايزنهاور يفضل الاقلال من المؤتمرات ويكاد يكون معدلها هو نفس معدل مؤتمرات الرئيس هوفر .

ولما لم يكن من المستطاع أن يجيب أي فرد بسهولة على أنواع الأسئلة العديدة التي تقدم عادة الى رئيس الجمهورية فإنه يزود بالمعلومات بكل عناية قبل أن يبدأ مؤتمره الصحفي . وقد وصف السكرتير الصحفي للرئيس ايزنهاور ذلك بقوله : في اليوم الأسبق « أعد قائمة بالأسئلة التي أظن أن رجال الصحافة سوف يقدمونها ثم يعقد بعد ذلك اجتماع بين الموظفين في صباح اليوم السابق على عقد مؤتمر الرئيس الصحفي حيث نناقش هذه الأسئلة المتوقعة وغالبا ما نحصل على بيانات اضافية من الوزارات ثم أقابل الرئيس قبل موعد مؤتمره الصحفي بثلاثين أو أربعين دقيقة وأمر على هذه الأسئلة مع الرئيس لمجرد أن أحيطه علما وأذكره بالقرارات التي اتخذت في هذه المسائل والمركز الواقعي لأي مشكلة بعينها أو أي مجال كبير بالذات » (٢٦) .

وبالإضافة الى مؤتمرات رئيس الجمهورية يعقد موظفو الحكومة الآخرون مؤتمرات صحفية بين وقت وآخر وتتوقف فائدتها الى درجة ما - كما هو الشأن في مؤتمرات البيت الأبيض - على شخصية الجالس أمام المؤتمرين وعلاقته مع المراسلين الصحفيين . وقد ظهرت هذه الحقيقة بشكل بارز عندما تولى الحزب الجمهوري الحكم في سنة ١٩٥٣ وزاد عدد المنفذين الذين شغلوا الوظائف الحكومية من قطاع الأعمال . ويرى هؤلاء أن العلاقات العامة تتركز على ما تنتجه شركتهم ولا تمس العلاقات بين كبار المنفذين وبين الجمهور عامة كما هو الشأن الأساسي في الحكومة . ويقول « مركز شيلدز » انه افترض إمكان ادارة الحكومة بنفس الطريقة التي تدار بها المنشأة الخاصة في الصناعة « وكان بعض الإحصائيين في كتابة الأحاديث والعلاقات العامة الذين اختيروا لخدمة الرئيس من أنصار الثورة الادارية في الصحافة بما تركز عليه من صورة معدة سلفا للحوادث تقدم لجمهور المستمعين . ولكن سرعان ما ظهر أن هناك نقصا » ووجد مندوبو الصحف أنه من الصعب التوصل الى المسئولين عن السياسة « وساد شيء يشبه الفراغ في الاخبار » ولم تبدأ الادارة تترك الا بعد انقضاء عدة شهور « انه يوجد في الحكومة بعد آخر - العلاقات الانسانية للسياسة في مقابل خاصية العلاقات العامة التي يمكن أن يضعها في قطاع الأعمال قليل من الخبراء يوجهون على هذا العمل » (٢٧) .

كما كان أعضاء مجلس الوزراء وغيرهم من موظفي السياسة أكثر حرية في التصرف في وقتهم وأقل احجاما عن الحديث مع المراسلين . وأكثر من ذلك فقد دخل التليفزيون الى اجتماع الوزراء في حالة واحدة على الأقل بتسجيل تقرير لوزير الخارجية عن رسالة معاصرة كما استعمل الرئيس نفسه التليفزيون ، وكذلك الراديو للدخول الى منازل المواطنين بناء على دعوتهم له ولتقديم برامج مباشرة لهم . وقد بدأ هذا التقليد « فرانكلن روزفلت » فيما أطلق عليه أحاديث حول المدفأة واستمرت منذ ذلك الحين، ولكن عددها أخذ يتناقص في السنتين الأخيرة الى أقل مما يظن البعض أنه لازم لاحاطة الجمهور بشئون السياسة العامة في وقت تمددت وتغلقت فيه مثل هذه الأمور عنها في أي وقت مضى .

(٢٧) مركز شيلدز « العلاقات العامة خلال اليوتومك » مجلة نيويورك تيمس

٢٠ أغسطس سنة ١٩٥٣ .

تقييد الحصول على المعلومات :

إذا كان من الصديق - كما قيل - أن الرقابة الشعبية في النظام الديمقراطي لا تستقيم إلا إذا كانت التقارير الحكومية وافية وموثوقة بها بحيث يستطيع الجمهور أن يكون على بينة منها فإنه من الصديق كذلك أنه لا يجوز أن يسمح للحكومة بأن تحجب المعلومات التي من حق الجمهور أن يعرفها . وهذه مسألة يزداد إلحاحها منذ حين في الولايات المتحدة ، وقد أصبحت الآن مسألة خطيرة .

وقد تشعب الموضوع الذي نتج عن فرض السرية على بيانات لجنة الطاقة الذرية - وهو أمر يكاد يتفق الجميع على أنه مؤسف ولكنه ضروري - بدرجة سرية عندما وقع الرئيس ترومان في سنة ١٩٥١ أمرا إداريا يمنع نشر أية بيانات عن أي هيئة حكومية « قد يستفيد منها الأعداء » وقد حدد هذا الأمر أربع درجات من البيانات انثى فرض عليها الحظر وهي : محظور - سرى - سرى جدا - سرى للغاية . وقال الرئيس انه « يأمل ألا يستغل النظام الجديد في حبس البيانات التي لاتتعلق بالأمن أو في تغطية الأخطاء التي يرتكبها أي موظف أو عامل في الحكومة » . وكذلك شكلت لجنة تنسيق مشتركة بين الوزارات في داخل الحكومة لتدير البرنامج . ومع ذلك فقد احتجت الجمعية الأمريكية لمحري الصحف على الفور على القرار على أساس أنه سوف يؤدي إلى « حبس كثير من الأخبار التي للجمهور الحق في معرفتها بصفة رسمية » (٢٨) ويبدو مما حدث منذ ذلك الحين أن هذا الاحتجاج كان له على الأقل جانب من الصحة .

وبعد انقضاء سنتين أصدر الرئيس إيزنهاور توجيهها بأن يلغى فرض السرية على البيانات ، وأن تسحب السلطة في ذلك من تسع وعشرين هيئة، وأن تقتصر السلطة في ست عشرة منها على المديرين الفعليين . وقد حددت وزارة الدفاع ولجنة الطاقة الذرية وهيئة المخابرات المركزية المادة التي تخضع للسرية الشديدة وصدر قرار تنفيذي جديد تتأثر به هذه الأجهزة الثلاثة أكثر من أي جهاز حكومي آخر .

ولكن بعد انقضاء سنتين على هذا التغيير وجلت لجنة استقصاء من لجان مجلس النواب أن الكثير من الأجهزة قد اقتضت ببساطة على خلق مسيات جديدة مثل « السرية الإدارية » « لايداع » ، « مقصور على الاستعمال الرسمي » ،

(٢٨) نيويورك تيمس سبتمبر ٢٢ - ٢٦ ، ٣٠ سنة ١٩٥١ ، ١٢ يناير ، ١ ، ٢ ، ٤ أكتوبر سنة ١٩٥٢ .

«معاملة سرية» وما يشبه ذلك حتى يسهل الامتناع عن اعطاء البيانات . كما اكتشفت ايضا أن الكثير من الهيئات كانت تصر على أن السرية ضرورية « لأسباب تتعلق بالأمن القومي » أو « من أجل الصالح العام » . وكانت شكوى المراسلين في واشنطن هي أن هذه المسميات قد استخدمت لتطبيق اجراءات الأمن على بيانات لا تدخل في هذا المجال مهما بالغنا في الخيال» (٢٩) وفي نفس الوقت كلما تسربت بعض البيانات غير الضارة والمنوعة من وقت لآخر تزايد الشك لدى الكونجرس في أن الكثير من البيانات المحبوسة لها نفس الطبيعة البريئة .

ويوجد موضوع يتصل بمشكلة السرية في كل جهاز ادارى يعمل في أى من المجالات التى يثور الخلاف حولها حتى لو لم يكن لهذا المجال أهمية بالنسبة للأمن القومي . مثال ذلك أنه أثناء الادلاء بالأقوال أمام الكونجرس في سنة ١٩٥٥ اصرت لجنة الخدمة المدنية على حقها الطبيعى فى حبس البيانات عن الجمهور ، وأظهرت أجهزة أخرى نفس الاتجاه فى هذا الشأن (٣٠) . ولكن بعد مضي شهرين غيرت لجنة الخدمة المدنية نظراتها نوعا ووجهت موظفيها الى مسئوليتهم فى « المساهمة فى عملية احاطة الجمهور بالبيانات » (٣١) والمشكلة هنا مشكلة تنظيم وتفويض فى سلطة اذاعة البيانات ، وهى مشكلة فى الرقابة وفى السياسة الادارية يمكن أن تؤثر، بل انها غالبا ما تؤثر ، حتى فى أدنى مستويات الموظفين . وهى النقطة الحرجة فى علاقة أى جهاز بقنوات الاتصال مع الجمهور .

ومن الطبيعى أن تشتد هذه الصعوبة بصفة خاصة عندما تدخل الأمة فى حرب ساخنة أو باردة - حيث يغلب أن يحدث خلاف مخلص فى الرأى حول ما يمكن أن يكون مساعدة للمعو . والأغلب أنه لايتوافر للإدارى بيانات تتعلق بالموقف لاستطيع أعضاء الصحافة أن يحصلوا عليها كاملة لانهم ببساطة لا يحيطون (ولايقدرّون فى كثير من الحالات على الاحاطة) بماضيها وكل ما يتصل بها رغم شيوع ظاهرة دورات الاخبار غير الرسمية التى كثرت فى واشنطن . ولكن حتى فى أوقات السلام النسبى تحجب البيانات بسبب الادعاء بأن الكثير من وسائل الاتصالات المختلفة تستخدم المعلومات استخدامها حزبيا غير عادل . وقد عالجت لجنة حرية الصحافة

(٢٩) قرر ذلك آلن ديدري فى عدد ١٢ نوفمبر ١٩٥٥ من النيويورك تيمس .

(٣٠) المرجع السابق .

(٣١) النيويورك تيمس عدد ٢١ يناير سنة ١٩٥٦ .

سنة ١٩٤٧ هذا الموضوع مع موضوعات أخرى في تقريرها بعنوان
(صحافة حرة ومسئولة) (٣٢) .

وسوف تستمر مشكلة السرية في الحكومة دون شك في مضايقة
الاداريين وقادة الأحزاب والمواطنين وأوساط الاتصالات . ولعل أفضل
ما يمكن أن يقترح هو أن تقيم جميع الأحزاب مستويات عالية من العدالة
والاستقامة والأخذ بمبدأ تنوير الناخبين تنويراً موثقاً به وغير متحيز ما أمكن
ولابد أن ترتفع المعايير في كل من الإدارة والاتصال إلى مستوى واحد من
السمو حيث أن كلا منهما تكون جزءاً من الوسط الثقافي .

مراجع مختارة

- Baker, H., and M. S. Toutzahn, *How to Interpret Social Welfare*
(New York, 1947).
- Baus, Herbert M., *Public Relations at Work* (New York, 1948).
- Beyle, H.C., *Governmental Reporting in Chicago* (Chicago, 1928).
- Carlson, Eric, "Public Relations in International Technical Assistance",
Public Administration Review, XVI (Autumn, 1956), 272-280.
- Chafce, Zachariah, *Government and Mass Communications* (Chicago,
1947).
- Corson, John J., "Management: Tongue-tied, Deaf and Blind?"
Advanced Management, Vol. XI (September, 1946).
- Dimock, Marshall E., *The Executive in Action* (New York, 1945),
Chap. 9.
- , "Selling Public Enterprise to the Public," *National Municipal
Review*, Vol. XXIII (December, 1934).
- Fitzgerald, S.E., *Communicating Ideas to the Public* (New York,
1950).
- Graves, W. Brooke, "Public Reporting in the American States,"
Public Opinion Quarterly, Vol. XX (April, 1938).
- Harlow, Rex F., *Public Relations in War and Peace* (New York,
1942).
- , and M.M. Black, *Practical Public Relations* (New York, 1947).
- Herring, Percleton, *Public Administration and the Public Interest*
(New York, 1936).

- Howard, L.V., "The Agricultural Referendum," *Public Administration Review*, Vol. II (Winter, 1942).
- International City Managers Association, *Municipal Public Relations* (Chicago, 1940).
- Kilpatrick, Wylic, *Reporting Municipal Government* (New York, 1928).
- Leiserson, Avery, *Administrative Regulation: A Study in Representation of Interests* (Chicago, 1942).
- Lesly, Philip (ed.), *Public Relations in Action* (New York, 1947), Chaps. 8, 27.
- , *Public Relations Handbook* (New York, 1950).
- Levy, Harold P., *Study in Public Relations* (New York, 1943).
- Long, Norton E., "Public Relations Policies of the Bell System," *Public Opinion Quarterly*, Vol. I (October, 1937).
- McCamy, James L., *Government Publicity* (Chicago, 1939).
- Macmahon, Arthur W., John D. Millett, and Gladys Ogden, *The Administration of Federal Work Relief* (Chicago, 1941), Chap. 12.
- Merton, R.K., *Mass Persuasion: The Social Psychology of a War Bond Drive* (New York, 1946).
- Mosher, William H. (ed.), *Public Relations of Public Personnel Agencies* (Chicago, 1941).
- National Association of Secondary School Principals, *Public Relations in Secondary Schools* (Washington, D.C., 1948).
- National Recreation Association, *The ABC's of Public Relations for Recreation* (New York 1946).
- Plackard, D.H., and C. Blackman, *Blueprints for Public Relations* (New York, 1947).
- Ridley, Clarence E., and Herbert A. Simon, *Specifications for the Annual Municipal Report* (Chicago, 1948).
- Rosten, Leo C., *The Washington Correspondents* (New York, 1937).
- Tallents, S.G., "Public Relations and Publicity," *Public Administration*, Vol. XXVII (London, Autumn, 1949).
- , and Harold Whitehead, "Salesmanship in the Public Service," *Public Administration*, Vol. XI (London, July, 1933).
- Ward, G.O., *Publicity for Public Libraries* (New York, 1934).
- Woolpert, Elton D., *Municipal Public Relations* (Chicago, 1940).
- Wright, J.H., and B.H. Christian, *Public Relations in Management* (New York, 1949), Chaps. 1-3, 13.

سيطرة أحكام القانون

هدف هذا الفصل هو توضيح دور رجال الإدارة العامة في إصدار القوانين وسلطاتهم في القضاء وبيان طريقة توفير الضمانات الدستورية والقضائية التي تحمي المواطنين من سوء استعمال سلطة الموظفين ، وكيف يتدخل القانون والإدارة تدخلا شديدا في كثير من النقط . وهذه التوضيحات ضرورية لأسباب عديدة ، أولا لأن فهم الإدارة العامة لا يكمل بغيرها . وثانيا لأن المواطنين والإداريين على السواء يحتاجون حماية لأنفسهم الى معرفة كافية بهذا المجال الهام من مجالات الإدارة العامة ، وثالثا لأن المناقشة الحالية في جزء منها تحضير للفصل الذي يلي هذا مباشرة عن الرقابة الخارجية على الإدارة . ومع ذلك فليس من الضروري أن نستغرق أو نتوسع في النواحي القانونية للموضوع ؛ إذ من الأوفق أن يدرس ذلك في منهج للقانون الإداري .

وقد سبق أن أوضحنا أن عملية وضع القوانين أو التشريعات الفرعية كما تسمى أحيانا تزداد أهميتها بالنسبة لرجل الإدارة العامة ، والسبب هو أن الكثير من القوانين الحديثة تقتصر في شكلها على التعميم والترخيص وتتطلب من الإداري أن يتوسع في توضيحها كثيرا عن طريق القواعد والسياسات الإضافية . والواقع أن مجموعة التشريعات المساعدة اليوم يزيد كثيرا على مجموع القوانين المنونة في مسجلات الكونجرس والهيئات التشريعية في الولايات .

كما أوضحنا أيضا في الفصل الذي قبلناه عن اللجان الرقابية أن الإدارة أخذت تكتسب سمات قضائية متعددة بما في ذلك سلطة البت في القضايا والخلافات . ولا تقتصر هذه السلطة على اللجان ، بل إن مصلحة الإيرادات الداخلية ولها رياسة فردية ثبتت في حالات أكثر من أي محكمة رقابية كبرى . وفوق ذلك فإن الكثير من أقسام الوزارات تتمتع بسلطات شبه قضائية هامة (١) .

(١) نوتش هذا بتفصيل كبير في التقرير النهائي للجنة النائب العام من الاجراء الإداري

وللإدارة العامة عموماً بعض السمات شبه التشريعية وشبه القضائية وتبرز هذه السمات بشكل ظاهر في بعض الحالات • ولابد عند وجود هذه الخصائص أن تتخذ ضمانات خاصة لحماية مبدأ فصل السلطات ولضمان حقوق الفرد كما ينص عليها الدستور وضمان عدالة وسلامة الإجراء الإداري وتفضيلات هذه الضمانات هي موضوع هذا الفصل وكذلك الفصل الذي يليه •

حماية الحقوق الخاصة :

يقول « رولاند بينوك » أنه في مجالات الإدارة حيث تمتع السلطة الرسمية بحق واسع في الاختيار تتأثر به الحقوق الخاصة إلى أبعد حد تحظى العلاقة بين القانون والإدارة بأكثر قدر من اهتمام الإداري والمواطن على السواء • وقد برز من هذه المجالات أحدث مشكلات الحكومة وبعض ما يثير الحيرة الشديدة فيها (٢) • ويقع النزاع الاجتماعي في المجالات الجديدة للقانون وهي التي يصل فيها الإداريون أكثر وقتهم •

فأجهزة الحكومة تراقب عمليات سوق الأوراق المالية وتفحص عمليات اندماج مؤسسات الأعمال بحثاً عن شواهد الاحتكار وتحدد من له حق استخدام موجات الأثير وطول هذه الموجات وتقرر نزاع ملكية الأراضي للمنفعة العامة وتحدد ثمن الأرض المستولى عليها • وتقرر ثمن تذاكر السكك الحديدية ، وهكذا خلال سلسلة طويلة من المناشط التي تمس كل مواطن • ويقول أحد أساتذة القانون المتأخرين إن « من المحتمل أن يعيش الجيل الحاضر من المدارس فترة تتزايد فيها إيجابية الحكومة وتكون العملية الإدارية أدواتها الرئيسية » (٣) •

ويذكر تقرير رسمي أنه « من المعلوم جيداً أن هدف الكونجرس من إنشاء أو استخدام جهاز إداري هو النهوض بسياسة أو مصلحة عامة • • • سواء أكان ذلك شبكة خطوط نقل أم مواصلات أم نظاماً لتأمين الشيخوخة أم لمنع الإجراءات الجائرة في التنافس أم في علاقات العمل • • • ولكن لابد أن يسير تحقيق هذه الأهداف العامة في عدالة غير متحيزة بالنسبة لأصحاب المصالح الخاصة جميعهم مع الرعاية الكاملة لحقوق المواطن • • • ولابد أن

(٢) رولاند بينوك - الإدارة وحكم القانون (نوفمبر ١٩٤١) ص ٤ •

(٣) مذكرة غير منشورة للأستاذ كينيث دالير « الاستقلال بمعهد القانون بجامعة مينيسوتا » •

تمارس السلطات بفاعلية تحقيقا للمصالح العام دون تعسف أو انحياز لبعض الأفراد ضد الآخرين»^(٤) .

وأول هذه الضمانات ترتبط بما يسمى المعايير التي يمكن على أساسها الحكم على الاجراء الادارى اذا ما أصبح موضعاً للتساؤل . ويفترض - تطبيقاً لمبدأ فصل السلطة - أن كل فرع من الحكومة سوف يكون مستقلاً عن الآخر في مجاله الخاص وأن السلطة سوف لا تفوض هنا وهناك بينها . ولكن الجهاز التنفيذي كما رأينا في التطبيق يشارك الى درجة ما في السلطة التشريعية . وعندما يحدث هذا يجب أن يحوى القانون الذى يجيز ذلك معايير معينة تستند اليها المحاكم عندما يطلب منها الحكم في صحة العمل الادارى المشكوك منه . ولا تقتصر الحاجة الى المعايير على المحاكم ولكن لاغنى عنها ايضاً لى ادارى يرغب فى أن تكون القرارات التى يتخذها متسقة . والواقع أنه اذا اقتضت المعايير فسوف يقوم الادارى المتيقظ بتوفيرها رعاية لصالحه الخاص وحماية لنفسه .

وحتى يتفق العمل الادارى مع ما تتطلبه المواد القانونية فى الدستور التى تعتبر حماية أخرى للمواطن فقد وضعت المحاكم قواعد وضمانات لا بد أن توفر له عادة عند الإدلاء بأقواله أمام الموظفين الإداريين . ومثل هذه القواعد والضمانات تتصل بالأخطار وسماع الأقوال وحيثية الموظف الذى يتخذ القرار وهى مجتمعة تسمى العملية الإدارية الملائمة أو الاجراءات الإدارية الملائمة . ويلتزم الادارى عادة فى تنفيذ القانون برعاية هذه القواعد، وعليه - بالإضافة الى ذلك - أن تكون له السلطة القانونية الكاملة فى كل عمل ينهض به والعمل الذى يتعدى مثل هذه السلطة يسمى تجاوزاً للسلطة . ومع أن التشريع والقضاء الادارى يشتركان فى أشياء كثيرة ، فانه مما يساعد على التمييز بينهما أن نتذكر أن التشريع الادارى يتميز بالعمومية فى التطبيق والاستمرار فى القواعد التى يضعها بينما القضاء الادارى يتناول حالة معينة أو نزاعاً ، ومن ثم لا يطبق على المستقبل الا عندما يتخذ كسابقة . ولما كانت القرارات الإدارية فى هذا المجال جميعه كثيراً ما تؤثر فى الأفراد فى موضعين من أكثر المواضع حساسية بالنسبة لهم - وهى الأموال وانحرثات ، فان المواطنين وجماعات اصحاب المصالح يراقبون بدقة التصرف الادارى وجميع التشريعات الفرعية والقضاء الادارى . والمنتظر أن يثير أى عمل يبدو فيه التعسف رد فعل شديداً يدفع الى الالتجاء للمحاكم عند الضرورة .

(٤) تقرير لجنة النائب العام من الاجراء الادارى .

ذيو وضع القواعد الادارية والقضاء الادارى :

مع أن وضع القواعد الادارية والقضاء الادارى فى الولايات المتحدة قديم قدم الحكومة ذاتها ، الا أنه لم يبرز الى الصدارة ويصبح مثار جدال الا فى العشرينات الأخيرة . وفى سنة ١٩٣٦ بلغ عدد الحالات التى كان للأجهزة الادارية فيها سلطة اختيار واسعة ماأتى حالة بحيث اقتضت القوانين على التوجيه الى « اصدار اللوائح التى تتطلبها الحاجة لتنفيذ أهداف القانون » . وفى نفس السنة كان هناك نحو ١٣٠٠ مثال على تفويض سلطة التشريع فى القوانين الفيدرالية وارتفع الرقم بعد عشر سنوات الى ٣٥٠٠ حالة ، وما وافت سنة ١٩٥٢ حتى زاد أثر الانتساج التشريعى للكسونجرس على المواطنين بصورة مباشرة (٥) . كما أنه فى سنة ١٩٤١ كان لواحد وخمسين من المصالح والادارات والأقسام فى الحكومة الفيدرالية سلطة تحديد بعض الحقوق والالتزامات الخاصة الهامة سواء وفقا لقواعد (تشريعات فرعية) أو وفقا لقرارات (قضاء ادارى) بينما ارتفع الرقم فى سنة ١٩٥٧ الى ١٣٥ (٦) .

فلماذا تزايدت الأنشطة شبه التشريعية وشبه القضائية بهذه الدرجة الكبيرة فى العقد الماضى أو حوله ؟ ليس من الصعب أن نتوصل الى الأسباب فى ذلك . وأول هذه الأسباب أن الحكومة مطالبة اليوم بالنهوض بواجبات تزيد كثيرا على ما تعودت أن تقوم به فى الماضى . وتنفيذ أى برنامج يتطلب وجود جهاز ادارى . وثانيهما - كما سبقت الملاحظة - أن التشريع الحديث يتناول أمورا فنية للغاية مثل تنظيم الضمانات والعلاقات العمالية والنقل وضرائب الدخل وبرنامج الطاقة الذرية وليست هذه الا أمثلة قليلة . والكثير من القوانين اليوم تترك مثل هذه الأمور الى التحديد الادارى بناء على ماتطلبه التجربة ، وكان من الممكن من قبل أن يحدد القانون تفاصيل التنفيذ . وثالثها أن المحاكم النظامية مثقلة بالعمل وأن سماع الأقوال أمامها مسألة طويلة مرهقة . والكثير من الحالات التى تتطلب اتخاذ قرارات فى المجالات الجديدة تتطلب معرفة بالتخصصات - ولكل هذه الأسباب تكونت أجهزة ادارية خاصة لها سلطات قضائية للنظر فى مشكلات خاصة . ورفع هذه الأعباء عن كاهل المحاكم لا يقتصر أمره على أن يتيح لها فرصة النهوض بعملها النظامى ، ولكنه يسمح لها بالنظر فى استئناف القرارات الصادرة

(٥) كينيث دافيز - من المذكرة التى اشير اليها فى التذييل رقم ٣ السابق .

(٦) كما قرر ذلك « جاي فالس » فى نيويورك تيمس عدد ١٥ أبريل سنة ١٩٥٧ .

من الأجهزة الإدارية والمحاكم عندما يكون النزاع حول القانون أو التحيز أو عن كفاية الأدلة أو قانونية الإجراء أو غير ذلك (٧) .
وعندما اتسع العمل الرقابي في الحكومة خلال العقد الماضي لم يكن هناك مفر من أن يصاحبه قدر كبير من عدم الاتساق في الإجراءات التي تستخدمها الأجهزة المختلفة . وقد حاول الكونجرس مرات عديدة أن يعالج المشكلة ، ولكن الموضوع كان فنيا بدرجة لا تسمح بالبت فيه دون دراسة دقيقة وعلى ذلك شكلت لجنة النائب العام للإجراءات الإدارية من موظفي الحكومة وإسنادة القانون والقضاة وغيرهم من الخبراء القانونيين للدراسة والتقرير عن المسألة جميعها . وقد آتمت اللجنة عملها في سنة ١٩٤١ (٨) وأصدر الكونجرس في سنة ١٩٤٦ قانون الإجراءات الإدارية .

كما جرت في نفس الوقت تطورات مماثلة في الولايات شجع عليها قانون الإجراءات الإدارية النموذجي للولاية بتأييد من المؤتمر القومي لأعضاء لجنة تجانس قوانين الولايات . كما أصدرت بعض الولايات تشريعات الإجراءات الإدارية . وكما هو الشأن في الحكومة الفيدرالية تعتبر هذه القوانين محاولة لحماية حقوق الأفراد والمصالح الاقتصادية وخاصة حيث تنهض الإدارة العامة بعمليات تنسيق كبرى .
ووراء هذه المجهودات في كل من المستوى الفيدرالي ومستوى الولايات نجد أعمال اتحاد الحامين الأمريكي الذي قاد لسنوات عديدة حملة لاعداد قوانين شاملة تنظم الإجراءات الإدارية . ويجدر بنا أن نكرر هنا أن أغلب هذه القوانين لا تتجاوز الأجهزة المسئولة عن تنظيم بعض مظاهر الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين ولا تحاول أن تضع إجراءات لمجالات أخرى من الإدارة الحكومية مثل الارتقاء بالتعليم أو نشر تقارير الأسواق .

(٧) ذكرت لجنة النائب العام للإجراءات الإدارية سبعة أسباب للتوسع في القضاء الإداري من بينها اختيار العمل الإداري إذا قورن بالعمل القضائي والقيود الدستورية على سلطات المحاكم والاتجاه نحو الاعتماد على التشريع المتع والقيود على العمل التشريعي الفعالي والقيود على الأرقام القضائية الكامل ومرايا استمرار الاحتمال وتحديد المسئولية بوضوح والحاجة في التنظيم للتصرف في الأعمال الكثيرة وتوفير الجولات الفردية (التقرير النهائي ص ١١ - ١٨) .

(٨) لجنة النائب العام للإجراءات الإدارية - التقرير النهائي ص ٢ . لافلا على ملخص قصير وواقعي انظر مقال « جيمس هارت » التقرير النهائي للجنة النائب العام للإجراءات الإدارية « المنشور في مجلة العلوم السياسية الأمريكية المجلد ٢٥ » (يولية ١٩٤١) ص ٥٠١ - ٥٠٦ .

ومع ذلك ينبغي أن نلاحظ أن الضغط شديد لتوسيع مجال قوانين الإجراءات العامة ولتنظيم عمل المحاكم الرقابية بدرجة أكبر^(١) .

وضع القواعد :

وفي سنة ١٩٤١ دون ثلاثة من أعضاء لجنة النائب العام للإجراءات الإدارية رأيا مستقلا ذكروا فيه أن المفروض استنادا إلى الدستور أن تختص الهيئة التشريعية بوضع كل السياسات وأن تدير الهيئة التنفيذية هذه السياسات ، وأن تقوم المحاكم بالبت في الخلافات التي تنشأ بسبب الإدارة . ولكن التطبيق ابتعد كثيرا عن هذا اليوم . ففي العملية الإدارية وبصفة خاصة في اللجان الرقابية « تقاربت مرحلتا وضع القانون وتطبيقه نتقوم بها هيئة واحدة » وفي هذا التركيز اختفت الإجراءات المعتادة والمنفصلة ولم يعد المشرع بعد يضع القواعد بل يترك هذه الوظيفة إلى حد كبير إلى الجهاز الإداري ، كما أن من المعتاد أن تكون القواعد الإدارية غير مكتملة إذ الأيسر على الجهاز الإداري أن يحكم على كل حالة بمجرد أن تنشأ من أن يضع قواعد عامة » (١٠) .

والدستور الفيدرالي يضع كل السلطة التشريعية في الكونجرس وهذا النص بالإضافة إلى مبدأ فصل السلطات (وهو ضمني لم يصرح به) جعل المحكمة العليا طوال مدة تزيد على قرن تنظر شذرا إلى أية محاولة من الكونجرس لتفويض سلطة وضع القواعد إلى الجهاز التنفيذي . وفي سنة ١٨٩٢ قررت المحكمة العليا صراحة ودون غموض : « أن المبدأ المعترف به عموما هو أن الكونجرس لا يستطيع تفويض سلطته التشريعية وهذا مبدأ حيوي بالنسبة لسلامة وبقاء نظام الحكم الذي حددته الدستور^(١١) » ثم أعادت المحكمة ذاتها في سنة ١٩٣٢ التأكيد بأنه « من الواضح أن سلطة الكونجرس التشريعية لا يمكن التفويض فيها^(١٢) » ولكن المحكمة العليا أخلت تقيير من موقفها منذ سنة ١٩٣٢ حتى وصلت في سنة ١٩٤٠ إلى القول بأنها « اعتبرت تفويض الكونجرس لسلطته التشريعية منذ أمد طويل ضرورة حتى لا تصبح ممارسة السلطة التشريعية أمرا لافتاتة منه » (١٣)

(٩) فريزل ميدي « قوانين الإجراءات الإدارية للولايات » : تقييم « مجلة الإدارة العامة » المجلد الثاني عشر (شتاء ١٩٥٢) ص ١٩ .

(١٠) تقرير النائب العام عن الإجراءات الإدارية - التقرير النهائي ص ٢٠٤ .

(١١) فيلد كلارك (قضية ١٤٢ الولايات المتحدة ٦٤٩ - ١٨٩٢) .

(١٢) الولايات المتحدة ضد شركة شرقبوت جرين ، ألفانور .

(١٣) شركة فحم التراسيت منشأين ضد أدكنس .

والنتيجة التي لا مفر منها هي أن معتقدات السنوات العشرين الأخيرة أو نحوها قد نسخت في الواقع ما رسخ من قديم من أنه لا يمكن تفويض سلطة الكونجرس التشريعية (١٤) . ولم تقع خلال العقد الماضي الا ثلاث قضايا ترجع كلها الى فترة الانعاش الاقتصادي قضت فيها المحكمة العليا بعدم صحة تفويضات الكونجرس (١٥) . ومن بين هذه الثلاث قضية بناما التي ربما لا يأخذ بها مستقبلا حتى قضاء المحكمة العليا ذاتها .

ومع أن المحكمة العليا توافق الآن على تفويض السلطة التشريعية الى الأجهزة الادارية فانه يشترط في ذلك توافر ظروف معينة واتباع قواعد محددة . فأولا لابد أن تكون هناك معايير مناسبة ينشئها الكونجرس أو الجهاز الإداري يستهدى بها الجهاز التنفيذي في التصرف في الأعمال شبه التشريعية وشبه القضائية . والقاعدة الثانية هي أنه لا يجوز بصفة عامة تفويض السلطة التشريعية الى الهيئات الخاصة ولو أنه حدثت استثناءات من هذه القاعدة . وثالثا بمجرد أن يتم تفويض الكونجرس لأحد الأجهزة الادارية لا ينتظر أن تنشأ مشكلات قانونية جديدة فيما يتعلق بالتفويضات الأخرى داخل الجهاز في ظل ما منح من سلطة معينة . وأخيرا يتطلب قانون الاجراءات الادارية لسنة ١٩٤٦ أن تكون القواعد والأوامر التي يصدرها كل جهاز معروفة للجميع ، اما عن طريق نشرها في السجل الفيدرالي (١٦) أو في مكان آخر مناسب أو نشرها بشكل عام .

وفي مستوى الولاية يعرف القانون النموذجي « القاعدة » بأنها تشمل « كل لائحة أو معيار أو نص على سياسة تطبق بصفة عامة ، ولها أثر مستقبل بما في ذلك التعديل أو الانقضاء الذي يدخله جهاز ما سواء استند أو لم يستند الى تحقيق سابق لتنفيذ أو لتحديد القانون الذي يطبقه أو ينفذه أو يحكم تنظيمه أو اجراءاته ، ولكن ذلك لا يشمل اللوائح التي تقتصر على ادارة الجهاز الداخلية ولا تؤثر بطريقة مباشرة في حقوق الجمهور أو الاجراءات التي يتبعها » .

(١٤) كينيث داليز - القانون الإداري (سالت بول ١٩٥١) ص ٨٦ .

(١٥) هذه قضية شركة تقطير بناما ضد ريان (وهي ما أطلق عليه قضية الزيت الساخن) ، وقضية شختر ضد الولايات المتحدة مثال على تقرير نومي معتق بسبب سلطة الاختيار الواسعة التي أقيمت في قانون الامتياز الصناعي القومي .

(١٦) السجل الفيدرالي الذي صدر المبدأ الأول منه في سنة ١٩٣٦ يعمل على النشر الرسمي للجديد من « القواعد واللوائح والأوامر » التي تطبق بصفة عامة وتعدت الأمر القانوني . ومجموعة اللوائح الفيدرالية هي كيوب لنفس الوثائق . وتتيح هذه المطبوعات الهامة للمواطنين والموظفين الاطاحة بالقوانين التي تؤثر على مصالحهم .

ومتى وضع الأساس القانوني للسلطة المفوضة فمن المسلم به أن هذه السلطة سوف تستخدم . وهناك عشرات التوضيحات في ذلك (١٧) . نذكر بعضاً منها ، فقد قرر الكونجرس الأول أنه ينبغي للذين يتاجرون مع الهنود أن يحصلوا على ترخيص بذلك ويرتبطوا بتطبيق «القواعد واللوائح والقواعد المفروضة بما في ذلك » تلك القواعد واللوائح التي يأمر بها رئيس الجمهورية ، وفي سنة ١٨٩٣ كلف القانون الإداري للإيرادات وزير الخزانة « بوضع اللوائح اللازمة والضرورية لتنفيذ هذا القانون وسوف تكون هذه اللوائح ملزمة لكل مقدر الضرائب التي تدخل في تطبيق هذا القانون » .

وهناك أمثلة أحدث تبين مدى اتساع وتباين سلطة وضع القوانين الآن ومقدار التعقيد الذي يمكن أن تكون عليه المسائل التي يضع لها الإداريون تشريعات فرعية ، إذ ينظم مجلس محافظي الاحتياطي الفيدرالي المتطلبات الحديثة في عمليات الضمان ومتطلبات الاحتياطي للبنوك وأقصى معدل للقائدة على الودائع . كما يحدد الإداري أجر الرجل / ساعة بناء على توصية لجان الصناعة المختصة كما يفرض معدلات الأجر التي تختلف عن الحد القانوني الأدنى ، ويحدد مجال الاستثناءات ، وتفرض إدارة البحرية حداً أدنى للأجور ومعدلات للوقوع العاملة وظروف العمل الحديثة لجميع السفن التي تنال إعانات فيديرالية . كما يحدد وزير الصحة والتعليم والرفاهية معايير ملزمة قانوناً للمواصفات والنوع ومحتويات المعلبات لأنواع كثيرة من الأغذية والمقابر والزيوت المطهرة . وتلتزم كل من وزارة التجارة ومصلحة الطيران المدني ولجنة التجارة بين الولايات قانوناً بتطوير وتأمين عمليات النقل كما تضع قواعد أخرى فيما يتعلق بالإنشاء والتشغيل . وتتمتع لجنة المواصلات الاتحادية بسلطة واسعة في إصدار القواعد واللوائح التي تحكم أعمدة التلغراف والتليفون والأذاعة والاتصالات التجارية وبين الهواة والتركيبات اللاسلكية على السفن وقوارب الإنقاذ الآلية والتليفزيون . وما تجدر ملاحظته في عرض هذه الأمثلة العشوائية أن الكثير من الأجهزة المذكورة هي وزارات نظامية أو مصالح وليست لجاناً رقابية مستقلة .

المعايير الإدارية :

سبق القول بأنه في الحكم على تفويضات السلطة التشريعية تتحرى المحكمة العليا في القانون أن يستند إلى معيار مقبول يمكن أن تحاسب على (١٧) ذكر كثير منها في التقرير النهائي الذي قدمته لجنة النائب العام للإجراءات الإدارية في الفصل السابع من « وضع القواعد الإدارية والإجراءات » .

أساسه السلطة التي تضم القانون في الجهاز الإداري . وذكرت المحكمة في حالة هامة في هذا القبول أن المسألة الحقيقية هي هل الكونجرس قد أعلن سياسة ما بالنسبة للموضوع ؟ وهل قد وضع معيارا يسترشد به رئيس الجمهورية ؟ (١٨) ولم تجد المحكمة في هذا المثال مثل هذا المعيار . وقد خالف القاضي « كاردوزو » المحكمة في الرأي وأنكر عدم وجود هذا المعيار ولكنه اتفق معها في ضرورته .

وهناك صعوبة هي أن المعايير غالبا ما تكون عامة جدا وتشجع إلى مدى بعيد حرية التصرف من جانب الإداري . وقد وجدت المحكمة العليا في الحالات الرئيسية أن تقبل معايير مثل « عادل ومعقول » ، « الصالح العام » « عائق غير معقول » (بالنسبة للملاحقة) غير متساو وغير متكافئ « تبادل» «الارتياح العام - المصلحة - والضرورة» ، «شئى من صنف ردى» ، «طرق تنافس غير عادلة» ، «تغيرات معقولة» يعقد التشكيل دون مبرر أو ضرورة (في نظام الشركة المساهمة) «توزيع السلطة الانتخابية دون عدالة أو مساواة بين حملة السندات» (١٩) .

وقالت المحكمة العليا في حالة أخرى أن الموافقة انقضائية على المعايير العريضة تعكس حاجة التشريع الحديث إلى معالجة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية المعقدة (٢٠) . والحقيقة « أن العملية التشريعية سوف تتعرض كثيرا للتعثر إذا كان الدستور يحتم على الكونجرس أن يقوم مقدما آلاف الحالات التي يرغب في تطبيق سياسة معينة عليها ويضع قواعد محددة لكل حالة » .

(١٨) قضية شركة تكرير بنلما ضد ريان التي ذكرت من قبل .

(١٩) ذكرت هذه الحالات في كتاب القانون الإداري تأليف دافيل ص ٥٤٠ . ونقدم فيما يلي بعض القضايا الهامة التي يمكن أن تستخدم في دراسة المعايير الإدارية :

بلفورد ضد سميت (قضية ٣٠٧ . ١٩٣٩) تأييد قانون الامة الزراعية لسنة ١٩٣٨ . الولايات المتحدة ضد جمعية دوك المتماونية الملكية (قضية ٣٠٧ الولايات المتحدة ٥٣٣ - ١٩٣٩) حول قانون التسويق الزراعى لسنة ١٩٣٧ .

شركة بيتسبرج للأرواح الزجاج ضد مجلس علاقات العمل الدولي (قضية ٢١٣ الولايات المتحدة ١٤٦ - ١٩٤١) حول قانون العلاقات المالية القومية لسنة ١٩٣٥ .

شركة القوى والأشياء الأمريكية ضد لجنة الضمانات والمبادلات (٣٢٩ الولايات المتحدة ٩٠ - ١٩٤٦) حول قانون الضمانات والمبادلات لسنة ١٩٣٤ .

(٢٠) شركة القوى والإضاءة الكهربائية ضد لجنة الضمانات والمبادلات المذكورة من قبل .

القضاء الإداري :

القضاء هو تسوية الخلافات في الحالات التي تشمل الحقوق والواجبات القانونية . واستنادا الى هذا التعريف قد يصبح القضاء مسئولية الأجهزة الادارية (٢١) كما أنه مسئولية المحاكم . ويصبح القضاء الإداري حينئذ هو العملية التي يستخدمها الإداريون في تسوية مشكلات النزاع التي تنشأ خلال عملهم عندما تكون الحقوق القانونية محل تساؤل .
ويميز « بينوك » بين أربع فئات من الأجهزة الادارية التي تنهض بوظيفة القضاء .

١ - الإدارات والوزارات النظامية كما هو الشأن عندما يراجع مدير إدارة المحاربين القدامى قرارات قسم دعاوى التأمين التابع لهذه الإدارة أو عندما يراجع وزير الداخلية القرارات التي تصدرها مصلحة الأراضي .
٢ - هيئات تقصى الحقائق التي لها بعض السلطة القضائية والأمثلة على ذلك ديوان المحاسبة العامة عندما يطبق فكرة قانونية أو لجنة تعريف الولايات المتحدة التي هي أساسا هيئة لتقصى الحقائق ولكنها تقوم أيضا ببعض الوظائف القضائية .

٣ - لجنة الرقابة المستقلة . وهي أفضل ما عرف من هيئات القضاء الإداري ، ومن أمثلتها لجان أجور العمال في الولايات ولجان المرافق العامة في الولايات ولجنة التجسرة بين الولايات واللجنة التجارية الفيدرالية وأمثالها .

٤ - نمط خاص مما يعرف بالمحاكم الادارية مثل محكمة الولايات المتحدة للدعاوى أو مجلس تظلمات الضرائب . ويصعب تصنيف هذه الهيئات ولكن الاتجاه في الولايات المتحدة يسير نحو الاكثار منها (٢٢) .
ويكثر الحديث جدا عن اللجان الرقابية الكبرى في الحكومة الفيدرالية حتى انه يكاد يفترض أن القضاء الإداري في مجموعة يتركز في هذه المجموعة التي تبلغ بين ثمان وعشر هيئات شبه قضائية قوية . ومع ذلك فليس هذا هو الشأن . ويجدر بنا أن نذكر - دون أن ينقص ذلك من أهمية اللجان الرقابية - أن عدد الحالات التي تفصل فيها الوزارات النظامية والمصالح من بين مجموع الحالات التي يتم الفصل فيها سنويا يزيد كثيرا على

(٢١) عرفت لجنة النائب العام الإجراءات الادارية « الجهاز الإداري » أنه هو الذي يملك السلطة ليحدد ، أما استنادا الى قاعدة ، وأما بإصدار قرار منه ، الحقوق الخاصة والالتزامات . وهذا بالطبع معنى أضيق كثيرا مما يدل عليه اللفظ في الإدارة العامة .
(٢٢) بينوك - المرجع المذكور ص ٦٢ - ٦٧ .

ما تفصل فيه اللجان الرقابية ، اذ تنظر وزارة الخزانة - كما سبق القول - في مئات الآلاف من الحالات في السنة وخاصة حالات ضرائب الدخل كما أن لوزارة الزراعة اختصاصا رقابيا على اسطبلات الماشية والتفتيش على اللحوم وأسواق الحبوب ومثل ذلك . ولوزارة الداخلية سلطة على حقوق الرعى والثروة المعدنية والبتروولية وأراضى الدولة . ولوزارة البريد الحق في إعفاء بعض أنواع المواد من رسوم البريد . وتحدد مجالس الدولة تراخيص مزاولة المهن التى تتطلب مهارة معينة . ويقرر المفتشون المحليون صلاحية المبنى للسكنى . وبالإضافة الى ذلك فإن الكثير من الحالات التى تنظر فيها هذه الهيئات مثل الحالات التى تعرض على اللجان الرقابية تشمل ما قيمته ملايين الدولارات من الممتلكات والحقوق المستقبلية والمصالح ذات الأهمية الكبرى للأفراد واقتصاديات الأمة . وتظلل العدالة الادارية الآن الى جانب العدالة القضائية نطاقا كبيرا من النشاط الاجتماعى (٢٣) .

ومع ذلك فإن أغلب الحالات التى تسوى بالقضاء الادارى لا تصل أبدا الى المرحلة التى تستلزم اتباع الإجراءات الرسمية . فالبحت واتخاذ قرار مبدئى خلال اجراءات غير رسمية يكفيان لتسوية الموضوع ، وعدد حالات الخلاف التى تصل الى درجة من الشدة تتطلب أن تنظر أمام محكمة قليل نسبيا . ويعتبر التوسع فى هذا النوع من القضاء غير الرسمى - كما قررت لجنة النائب العام للإجراءات الادارية - من أفضل الطرق بالنسبة للحكومة والمواطن صاحب المصلحة . وترى اللجنة أيضا أن الاجراء غير الرسمى يفضل الاجراء الرسمى عندما يبنى القرار على اجراء تفتيش أو على اختبار حيث يتطلب الأمر اتخاذ قرار ابتدائى للتصرف فى الادعاءات وطلبات الترخيص وحيث ينتظر أن تنشأ المتاعب من التأخير (٢٤) .

فإجراءات القضاء الادارى فى الولايات تنقسم الى نوعين : هذه التى تحدد « الحالات المتنازع عليها » بصفة عامة ، وتلك التى يقتصر تطبيقها على وظائف محددة فى أجهزة معينة ، وبذلك تتجنب الحاجة الى التعميمات الشاملة . وإذا قارنا قوانين الولايات بالقانون الفيدرالى نجدها أقل منه تعرضا لتفصيلات الإجراءات القضائية . وقد أفاد عدم وجود التحديد فى أعداد قوانين الولايات « فى تنظيم الاحتياجات الاجرائية بعضها مما فى شكل

(٢٣) تجد مناقشة عامة للموضوع فى التقرير النهائى للجنة النائب العام للإجراءات الادارية من ٢٦١ - ٢٧٥ .

(٢٤) المرجع السابق من ٣٥ - ٤٢ : هذا واحد من أحسن فصول هذا التقرير .

قانوني ولكنه ترك سيد التقاضى لم يمس تقريبا . وكان أثر ذلك تعليميا أكثر منه مراجعة « (٢٥) » .

الاختيار الإداري :

هناك نواح معينة فى عمليتى وضع القواعد اداريا واتخاذ القرار فى كل من وظيفتى الاختيار الإدارى والعملية الاجرائية الملائمة والدور الرئيسى للمحقق . والاختيار الإدارى هو القدرة والحق الذى يملكه الموظف الإدارى بحكم القانون فى الاختيار بين المتبادلات عند تقرير سير العمل وفى اصدار قاعدة أو لائحة (شبه تشريع) ، أو فى اصدار أمر (شبه قضاء) بما يتفق مع ما ي عليه حكمه الخاص وضميره (٢٦) . وقد يطبق مثل هذا الاجراء بحيث يؤثر ظاهريا فى مصالح فئة خاصصة من المواطنين أو قد يرتبط بالإدارة الداخلية حيث قد يؤثر على الحقوق القانونية للآخرين ، ولكنه لا يحدث هذا الأثر فى المعتاد . ومن المهم أن نذكر أن مصطلح الاختيار الإدارى « ينطبق على عمليات كل من التشريع والقضاء الإدارى وسوف يكون كل من الموقعين موضع دراسة فيما يلى من نقاش » .

يكاد يتطلب عمل الإدارى اتخاذ قرار يعتمد على التمييز كما هو الشأن فى الاختيار من بين عدد من المتقدمين لوظيفة معينة ، وفى الأخذ بطريقة فى التنظيم بدلا من الأخرى ، وفى الاختيار بين السياسات المتنافسة ، وفى تقرير شراء منتج شركة وإغفال منتج شركة منافسة ، وفى ترقية فرد بالذات ومن بين عدد من الأفراد . وفى تفويض الإبلاغ عن وصول خطاب بدلا من الإجابة الشخصية عليه . ومع أن كل هذه أمثلة من الاختيار فى الإدارة الداخلية إلا أنه - حتى فى مثل هذه الأمثلة - قد تثار حالة أمام المحاكم كما هو الشأن فى حالة فصل موظف مدنى أو شراء مواد بسعر يزيد عن أقل عطاء جدى قدم فى المناقصة » .

ومع ذلك فإن قضايا الاختيار التى تعرض على المحاكم بصفة عامة يقلب أن تختص بالعلاقات الخارجية بين هيئة عامة وفرد خاص . ويوجد فى هذا المجال نوعان من السلطة يستند اليهما الإدارى العام فى التنفيذ أحدهما سلطة جوازية ، اذ تقتصر أغلب القوانين الحديثة على هيكال المواد وتترك للإدارى التصرف فى تنفيذها ، بل الأرجح أنها بدلا من أن تأمر : « افعَل

(٢٥) « فريبل هيندى » تشريع الإجراءات الإدارية فى الولايات (آن أدور - ميشيجان

١٩٥٢) ص ٦٦ - ١٧ .

(٢٦) هنرى بلاك تلموس القانون (الطبعة الثالثة سان بول ١٩٢٣) ص ٥٨٧ - ٥٨٨

راجع أيضا بيتوك المرجع السابق ص ٢٢ .

هذا « نقول : « يمكن أن تفعل هذا اذا دعت الحاجة ، ولكن ليس حتما عليك أن تفعله » . وعلى النقيض من ذلك فإن النوع الآخر من السلطة هو أمر إيجابي بالعمل وتوجيه وتفويض غير اختياري للقيام بعمل معين .

ويغلب في ممارسة الاختيار في المسائل التي تؤثر في الممتلكات أن تثار المنازعات القضائية (٢٧) ، مثال ذلك أنه من أفضل ماعرف من بين الأسس العديدة التي تنظم استنادا إليها خدمات المرافق العامة هي التكليف الأصلية وتكاليف التوريد والاستثمار الحريص (مقدار الاستثمار أو الانفاق الذي ينتظر أن ينفقه شخص حريص) . وقد اتجهت المحكمة العليا حتى سنة ١٩٤٤ نحو قاعدة تكاليف التوريد - ولو أنها لم تكن خالية من التناقض في هذا - ولكنها غيرت وجهة نظرها في هذه السنة وأخذت بأن الهيئة الرقابية يمكن أن تصل إلى قرار استنادا إلى الجمع الخبير بين القواعد الثلاث ، وهذا يتضمن بوضوح الاختيار الإداري بالنسبة لما هو «معقول» (٢٨) . ومثل هذا التطور يكاد يمنع الاختلاف بين وجهة نظر الإداري فيما هو معقول وأي من المسؤولين في شركة المرفق الذي يجري تنظيم أسعاره .

ونتطلب الحكومة الدستورية أن تكون أعمال القضاة والإداريين مما يمكن التنبؤ به استنادا إلى قواعد سلوكية محددة تحديدا دقيقا . فللمواطنين الحق في معرفة ما ينتظرهم في ظل الظروف العامة وأن يجدوا الحماية من التحيز والقرارات التعسفية . وتثير ممارسة حرية الاختيار مشكلة كبرى لأنها غالبا ماتضمن اختيارا دقيقا . وهناك طريقتان بخلاف التشريع تجري ممارسة حرية الاختيار من خلالهما في النطاق السليم وهما الإشراف بواسطة موظف إداري أعلى والمراجعة بواسطة المحاكم . وتهتم كل من الطريقتين بنفس الأسئلة : هل تتوافر للإداري سلطة التنفيذ ؟ وهل يقوم بدراسة الحقائق واختيار البدائل واتخاذ القرار دون تحيز ؟ ومتى تم وضع قاعدة فهل يتيح للآخرين الذين يكونون في نفس الموقف الاستفادة من نفس القاعدة ؟ فإذا توافرت هذه الشروط فإن النظرية الديمقراطية تفترض حينئذ وجود ما يدعو لأن يتخذ الأفراد المتزنون قرارات تختلف بعض الشيء ، لاسميا عندما يتعلق الموضوع بطريقة أو كيفية التنفيذ . ويقال أنه توجد أكثر من طريقة لسلخ الشاة . ومن المؤكد أن هناك على الأقل نفس

(٢٧) الدراسة المفصلة في هذا الموضوع هي التي قدمها ارنست فرويند في كتابه « السلطات الإدارية على الأشخاص والممتلكات » (شيكاغو ١٩٢٨) .

(٢٨) لجنة القوى القيديرالية ضد شركة هوب للفكر الطبيعي (٢٤٠ الولايات المتحدة -

المدد من الطرق لإدارة برنامج ما في نطاق الحدود القانونية . وسوف
تعرض الإدارة للانهيار التام إذا لم تستخدم الحكمة في الاختيار . وعلى
ذلك فالمشكلة هي التأكد من استناد العمل الإداري إلى مبادئ تفهم على نطاق
واسع وتلقى قبولا عاما .

العملية الإجرائية الملائمة :

تنظر المحاكم في أغلب الأحوال إلى الإجراء الذي اتخذ على أساسه القرار
الإداري أكثر مما تنظر في مادته أو السياسة التي يستند إليها . وقرارات
الإداريين مثل قرارات القضاة يجب أن تبني على قواعد عادلة ومنطقية . ولكن
ليست جميع قواعد التقاضي ملائمة للعمل الإداري ، إذ ينبغي أن تطلب على
الإجراءات التي يتبناها الإداري الصفة الإدارية . وبعبارة أخرى فإنه ينبغي
للإداري أن يأخذ ما يحتاج إليه من الإجراءات القضائية ويبدله بما يناسب
الموقف الإداري ، وهذا في الواقع ما تجرى عليه الأمور . والنتيجة هي
مجموعة من المتطلبات تشكل العمليات الإجرائية أو الإدارية الملائمة
للقانون .

والعمليات الملائمة للقانون بينها الدستور الفيدرالي في التعديل
الخامس الذي يطبق على الحكومة الفيدرالية ، وفي التعديل الرابع عشر
الذي يؤثر في الولايات وتقسيماتها . وفي كلتا الحالتين يتوافر لكل شخص
ضمان استخدام إجراءات القانون الملائمة في الأمور التي تؤثر في الحياة
أو الحرية أو الممتلكات . ومما له دلالة أن اللفظ الأول في هذا المقطع هو
كلمة عملية . والعملية هي الإجراء ، وقد آكدت المحاكم الإجراء ابتداء ،
وهي تنظر بصفة عامة في العمل الإداري الذي يثار أمامها لتتأكد أساسا من
أن الإجراء الذي اتبع يوفر للمواطن كل الضمانات التي تعتبر حقا له .

فما هي قواعد الإجراءات الملائمة ؟ (٢٩) بصفة عامة إذا تعرضت هيئة
إدارية إلى ممتلكات الفرد أو حقوقه الشخصية فإن من حقه أن يخطر .
ويختلف توقيت الاخطار ونوعه مع اختلاف أنواع الاختصاص الإداري .
فالاخطار في عمل اللجان الرقابية يسير على نفس الطريقة الرسمية التي
تتبعها المحاكم ، ولكنه قد يكون في أدنى الحدود أو غير مشروط قط في
حالات الضرائب وبعض نواحي سلطة الشرطة (فيما يتعلق بالصحة والأمن
وأخلاق المجتمع) وكذلك في الاقلال من الضوضاء .

(٢٩) سوف نيسط الموضوع إلى أبسط الحدود فيما يلي ولذلك لا نشير إلى الاستثناءات
والانحرافات التي تذكر في أغلب القوانين .

ثانيا - للشخص الحق في أن تسمع أقواله ويحتم قانون الإجراءات الإدارية لسنة ١٩٤٦ أن تتاح الفرصة لكل صاحب مصلحة في الحالات التي تهتم بها هيئات معينة أن يقدم بيانات أو آراء أو أدلة مكتوبة ويمكن أن يضاف إليها التدليل الشفهي كذلك أو يستغنى عنه ، ويجب على الهيئة أن تبين فيما بعد أسباب انتهاج القاعدة التي أخذت بها . وقد يكون الادلاء بالأقوال عملياً على درجة من الرسمية تشبه اجراءات المحكمة أو غير رسمي مطلقاً كما هي الحال في الأمور التي تشمل الضرائب وسلطة البوليس . وفي بعض أنواع الحالات يستطيع الشخص صاحب المصلحة أو محاميه أن يحضر ويقدم الدليل ويستجوب الشهود ولكن لايسمح بهذا في حالات أخرى .

وثالثاً : للشخص الحق في أن يطلب توافر الحيطة في الموظف الذي يصدر القرار وتشترط المحاكم هذا بصفة عامة حتى تمنع التحيز والفساد والمحسوبية . ومنذ صدور قانون الإجراءات الإدارية اشترط في هيئات معينة فصل وظائف انتحقيق والاثهام عن وظيفة سماع الأقوال واصصدار القرار بحيث لاينهض شخص واحد أو مجموعة من الأشخاص بالوظيفتين معاً . ولايجوز لأي موظف أن يستشير أى شخص أو مجموعة في حالة تكون محل بحث الا اذا أعطى الطرف الآخر اخطاراً مماثلاً وأتيحت له الفرصة للادلاء بأقواله .

وأخيراً فان للفرد الحق في أن يطلب إعادة النظر في القرار عندما يتعلق الأمر بحقوق يترتب عليها نتائج من أى نوع كان . وهناك نوعان من الفحص : أحدهما الذي تقوم به سلطة إدارية أعلى أو محكمة (فحص إداري) والأخرى الذي تقوم به محكمة قانونية (فحص قضائي) ، ويكفي الفحص الإداري في مجالات كثيرة من الإدارة للتأكد من اتساع العملية الاجرائية الملائمة ، ولكن عندما يظهر أن الأمر يتعلق بمسألة دستورية ، أو أنه يشتمل على مسألة قانونية ليس في مقدور الإداري تحديدها فان للفريق المتظلم الحق في أن يطلب المراجعة القانونية .

والاخطار والادلاء بالأقوال والمراجعة - هي المتطلبات الأساسية في العملية الاجرائية الملائمة . والمتطلبات الأخرى مثل حق الفرد في اناة من يحضر عنه وحقه في التشاور ، وفي مجابهة واستجواب الشهود ، وفي تسجيل الاستثناءات وفي تقديم أدلة شفوية وفي اقامة دعوى - هي مما يتاح عادة في الاجراءات الشبه قضائية أمام اللجان الرقابية بينما لايتمسك بها دائماً في الاجراءات الإدارية المعتادة . وربما كان أهم شيء فيما يتعلق بهذه المتطلبات القانونية المختلفة هو ما يحدث من أن الاجراء الإداري الملائم لايستند

الى الأوامر القانونية. ولكن يضمه القانون الفيدرالى واقتانون العادى فى الأمة ، وان سهولة التقاضى تتضمن للمواطن صيانة حقوقه .

المحققون :

كان حجم العمل فى أغلب الهيئات الحكومية فى عهدها الأولى من القلة بحيث يسمح للرئيس التنفيذى الأعلى - أو للأعضاء فى حالة المحاكم الرقابية - أن يحقق فى القضايا بنفسه . ومع ذلك فكلما اتسعت عمليات التحقيق فى هيئة ما أصبح لزاما أن توفر مساعدة الخبراء للقيام بالإجراءات القضائية واتمام الوثائق التى يستند إليها فى اتخاذ القرار . وعلى ذلك أصبحت الحاجة ماسة فى هيئات عديدة الى استخدام موظف للتحقيق يسمى فاحصا ، أو (فى حالة مجلس علاقات العمل القومى) مفتش تحقيقات . ويتزايد عبء العمل فى اللجان قسم العمل التحضيرى فى أول الأمر بين الأعضاء ، ثم فوض بعد ذلك لموظفى التحقيق أو الفحص ، وبصفة خاصة فى هيئات مثل مجلس علاقات العمل القومى ولجنة التجارة بين الولايات ولجنة الضمانات والتبادل .

والإدلاء بالأقوال أمام المحقق تغلب عليه فى المتداد الصفة غير الرسمية مع اناحة الفرصة للمحقق فى استجواب الشهود وفى التعميل بالإجراءات . ومع ذلك فانه ، فى ظل قانون الإجراءات الادارية لسنة ١٩٤٦ ، لابد أن تتوفر الأدلة المادية قبل الوصول الى قرار . وبمجرد أن تستوفى الوثائق يقوم المحقق بتحويلها للموظف الذى يملك سلطة البت دون تعليق ، أو يعد توصية فى شكل مشروع أمر ، أو يعد أمرا نهائيا يخضع للتصديق النهائى للجنة أو لرئيس المصلحة حسب الحالة ، وذلك يتوقف على الهيئة المختصة . ويشترط قانون الإجراءات الادارية لسنة ١٩٤٦ أن يتخذ المحقق قرارا ابتدائيا فى الحالة يخضع لمراجعة الهيئة ، ولكن لايسمح بهذا الاجراء عندما تكون وحدة واحدة فى الهيئة مسئولة عن تقديم الحالة ، وكذلك التحقيق فيها ، وفى هذا المثال يكون اتخاذ القرار مقصورا على رئيس الهيئة .

وبسبب المسئولية الرئيسية التى يتحملها المحقق فقد أصبح هو الشخص البارز فى العدالة الادارية ، وتحتم بعض قوانين السلوك المهنى على المحققين ان يتحلوا بالمظهر الهادى الوقور ، ويقبلوا العمل فى داخل نطاق التنظيم ، ويمتنعوا بتاتا عن أن يكشفوا البيانات دون مبرر أو يقتربوا كثيرا من الأشخاص الذين تربط مصالحهم بالهيئة أو ينسبوا دوافع غير سليمة الى

زملائهم فى العمل أو يحجزوا عن الملفات الرسمية أوراقا أو بيانات تهم الهيئة التى تتخذ القرار(٣٠) .

وفى تحديد دور المحقق أخذت لجنة النائب العام للإجراءات الإدارية مبدأ سليم فى الإدارة العامة وطبقته (قانون والتر لوجان) فحيث يكون التشريع تحت الدراسة فإنها تنشئ تجميعا مركزيا لعدد من المحامين يعمل بمجرد أن يستدعى فى أى هيئة تحتاج الى مساعدتهم . وخلصت لجنة النائب العام الى أن « سير العمل بكفاية يتطلب أن يتخصص المحققون فى عمل هيئات محددة » وقالت اللجنة ان « التخصص هو أحد العناصر الأساسية فى الاجراء الإدارى » وبالإضافة الى ذلك فان المحقق يعمل فى واقع الأمر « باسم رئيس الهيئة وهو يستمع الى الأقوال فى القضايا نظرا لأن الرؤساء لا يستطيعون ذلك من الناحية العملية » (٣١) .

ورغم ذلك ، ومع أن اللجنة نفسها لاحظت صحة مبدأ التخصص ووحدة الأمر ، فان الكونجرس رأى فيه رأيا آخر وصدر قانون الإجراءات الإدارية فى صورته النهائية ضعيفا فى كلتا الناحيتين وقد أغفل مبدأ التخصص جزئيا باشتراط أن يتنقل المحققون داخل الهيئات وكذلك بين الهيئات وبعضها عندما يحتاج الأمر الى مساعدات اضافية بصفة مؤقتة . وكذلك أهمل مبدأ وحدة الأمر عندما حولت لجنة الخدمة المدنية حق اختيار وتحديد مرتب وضمان الوظيفة للمحققين ، رغم أنهم يعتبرون من موظفى الهيئات التى يعملون فيها .

النهائية الإدارية :

النهائية الإدارية ، أو القطعية ، هى المدى الذى يمكن أن تصل اليه المحاكم فى مراجعة القرارات الإدارية وتغييرها . ويرتبط هذا الموضوع فى نظر المواطن بما اذا كان من واجب الإداريين أو القضاة أو كليهما أن يبتوا فى حقوقه ومصالحه فى الحالات التى يختص بها أحد الأجهزة الحكومية . وينشأ موضوع النهائية الإدارية فى الحالات التى تتناول الحقوق الخاصة والمصالح الهامة . وتوجد مثل هذه الحالات فى كل مجال من مجالات الإدارة تقريبا ، ولكنها تحدث بصفة خاصة فى النطاق الكبير الذى يعرف بالرقابة الاجتماعية .

(٣٠) كتاب الإدارة العامة وتطوير السياسة تحرير « هارولد شتاين » (نيويورك ١٩٥٢)
 الفاضل الميداني فى مجلس علاقات العمل القومى ص ٧٦ .
 (٣١) لجنة النائب العام للإجراءات الإدارية - التقرير النهائى ص ٤٧ .

وهناك بصفة عامة ثلاثة أنواع من المواقف بالنسبة للنهائية الإدارية . وفي الحالة الأولى التي هي أقلها شيوعا يدخل المشرع للهيئة الإدارية سلطة لا تقتصر على البت في الوقائع التي تدخل في نطاقها ، بل تشمل كذلك مسائل القانون . وبعبارة أخرى تبقى المحاكم خارج الموضوع كلية . والنوع الثاني من الموقف الذي هو أكثر شيوعا يحتفظ بحق الاستئناف أمام المحاكم ، ولكن الأطراف المعنية لا ترى أن تمارسه . وهنا لا توجد مشكلة في النهائية الإدارية لأن الموضوع ببساطة غير مثار . والنوع الثالث والآخر من هذه المواقف هو النوع الوحيد الذي يحظى بالأهمية بالنسبة للمناقشة الحالية وفيه يستأنف القرار الذي يتخذه الإداري أمام المحكمة، والمسألة تتعلق حينئذ بدرجة الرعاية التي توليها المحكمة لقرارات الإدارة المروضة أمامها . وقد حاول القضاة طويلا تبسيط عملهم بالتمييز بين ما يتصل بالحقائق وما يتعلق بالقانون . فالإداريون - إذا كانوا من الخبراء - يمكن أن يفترض فيهم معرفة أفضل بالحقائق الحالية . والقضاة وهم من الخبراء في مجالهم الخاص ينتظر أن تتوافر لهم معرفة أفضل بالقواعد القانونية التي تطبق وتفسيراتها . ومن ثم فالقاعدة هي أنه ينبغي أن تعتبر القرارات الإدارية نهائية بصفة عامة استنادا إلى حقائق الحالة إذا وجدت المحكمة التي تقوم بالمراجعة أنها مدعومة بدرجة ملائمة من الشواهد كما ينبغي أن تكون القرارات القضائية حاسمة في مسائل القانون .

ويؤيد هذه القاعدة « جيمس م . لاندس » وآخرون معتقدين أن الطريقة الواقعية بالنسبة للنهائية هي توافر الدراية المقابلة في كل من الهيئتين المعنيتين (٣٢) . ومع ذلك فمن الناحية العملية يفضل أن تكون هذه الشئانية غير واقعية ويبدو أنها غير قابلة للتنفيذ . فالحقائق والقانون يرتبطان بالضرورة ويصعب الفصل بينهما بدقة في بعض الأحيان حتى إذا أريد ذلك . كما أن المحاكم تحترم ما يعرف بقرارات العدالة الإدارية بدرجة أكبر في بعض مجالات الإدارة منها في غيرها ، وذلك يجعل التعميم الكامل يوصف بأنه مخوف بالمخاطر .

وعلى ذلك تجد المحاكم أنها في الحالة الحديثة لا تملك بالنسبة لأنواع محددة من الحالات أي حق في مراجعة أي قرار إداري ، في حين تملك في النهاية الأخرى السلطة في مراجعة الحالة من جديد بما في ذلك مراجعة الحقائق كما لو كان لم يتخذ قرار من قبل . ويقع الإجراء الشائع في

(٣٢) راجع « جيمس م . لاندس » العملية الإدارية (نيوهاغن ، كونينجيكيت ١٩٦٨) ،

كينيث دافيز القانون الإداري فصول ١٠ ، ١٩ .

نقطة ما بين هذين القطبين . وأخيرا فإن درجة البت الإداري التي تخولها المحاكم باستئناف قراراته باستمرار ، وبخاصة إذا قضت بنقضها فسوف من اصلاح وسمعة الجهاز الإداري وظروف الحالة .

ومسألة النهائية الإدارية مسألة هامة بالنسبة للإداري لأنه إذا سمحت المحاكم باستئناف قراراته باستمرار ، وبخاصة إذا قضت بنقضها فسوف يقل احترام الجمهور لسلطته وتصبح حياته سلسلة لا تنتهي من التقاضي . ولكن إذا قدرت المحاكم سلطة الإداري فإن عمله حينئذ سوف يتدعم ويصبح أيسر .

ومعظم التدابير التي اشتملت عليها قوانين الإجراءات الإدارية في الولاية بالنسبة للنهائية الإدارية لا تنطبق الا على القرارات الإدارية في الحالات المتنازع عليها . وتبين بعض القوانين طرق المراجعة التي تحمل محل الطرق الحالية ، في حين أن قوانين أخرى تصل بين الطرق الحديثة والقديمة . ورغم أن النهائية الإدارية لم تتأكد كثيرا عندما كان تشريع الإجراءات الإدارية محل دراسة الا أنها قد تتحول لتصبح أكثر النواحي أهمية في مثل هذه القوانين العامة في كل من مجال الولايات والحكومة الفيدرالية .

أثر تشريع الإجراءات الإدارية :

المشكلة الرئيسية في كل من هذه الجهود المبذولة لتنظيم الإجراءات الإدارية هي كيفية إيجاد التوازن بين حماية الأفراد من العمل المفسد الرسمى المتعسف من ناحية وتنفيذ السياسات الاجتماعية كما نص عليها القانون من ناحية أخرى .

ومن الصعب رسم هذا الخط الفاصل . وهناك مدخلان رئيسيان إليه: الأول برز فيه اتحاد المحامين الأمريكي ، ويقر أن التشريع العام الذي يشمل مجال الإجراءات الإدارية بأكمله مفيد وعملي ؛ لأنه ينبغي أن تتمسك جميع الهيئات الرقابية بحد أدنى مشترك في الإجراءات المعيارية . والاتجاه الآخر الذي أكدته أغلبية لجنة النائب العالم للإجراءات الإدارية وتقرير «بنيامين» في ولاية نيويورك (٣٣) تتمسك بأنه ينبغي أن يكون تنظيم الإجراءات باعتبار كل هيئة أى عن طريق قوانين في ميادين الإدارة المتعددة لأن كل ميدان يختلف كثيرا في مادته عن الميادين الأخرى بحيث ينبغي أن تختلف الإجراءات المستخدمة أيضا . وقد سادت وجهة النظر هذه في كل من المستوى الفيدرالي ومستوى الولايات وكذلك في مراجع الإدارة العامة . وتعتبر

(٣٣) روبرت بنيامين - القضاء الإداري في نيويورك (الباني ١٩٤٢) ص ٣٥ - ٣٦ .

عنها ملاحظة « هيدى » التالية تعبيراً جيداً « قد يكون التشريع الاجرائي جزءاً لاغنى عنه فى الوصول الى التحسينات الاجرائية ولكن جزءاً كبيراً مما يتطلب الأمر القيام به يخرج عن نطاق القوانين » (٣٤) .

ويبدو أن هؤلاء الذين تابعوا عن قرب قوانين الاجراءات فى الحكومة الفيدرالية وفى الولايات يتفقون على أنها اُضيفت بصفة عامة اضافة ايجابية ولو أنها ليست اضافة كبرى (٣٥) . كما أن هذه القوانين لم تقيد أبداً الإداريين بالطريقة التى كان يخشى منها بعض علماء السياسة عندما كان القانون الاتحادى ينظر أمام الكونجرس (٣٦) . ويشير أحد النقاد الى أنه رغم أن السيناتور « ماك كيلار » - وهو أحد المؤيدين الرئيسيين للقانون - ادعى أنه سوف يؤدى الى تقنين الاجراءات الادارية ، ويحقق الانتظام والقياسية والتبسيط ، ويوقف المبالغات الادارية ، وينشر القرارات الادارية، الا أنه فى التطبيق لم يكن للقانون مثل هذا الأثر ، بل اقتصر فقط على الحركة قليلاً الى الأمام فى حل المشكلات التى استدعت صدوره . وما حققه القانون فعلاً خلال السنوات الخمس الأولى من تطبيقه أنه كان السبب فى انفاذ قاعدة الشاهد المادى التى تقرر أنه ينبغي ألا تعد اللوائح الا بعد أن نتاح الفرصة لجماعات أصحاب المصلحة للتشاور وتعيين فاحصين مستقلين . وبعبارة أخرى فإن قانون الاجراءات الادارية لم يؤد الى الاتساق والتبسيط بالقدر الذى كان ينتظر فى بعض المجالات بالرغم من أن الفضل فى اصداره يرجع الى درجة كبيرة للمحاميين الذين تشوقوا الى الحياة الماضية التى كانت أبسط نسبياً (٣٧) .

وبالاضافة الى ذلك فإنه فى كثير من أبواب القسانون عدلت اخطى الاشتراطات بتفسير ادارى أو قضائى . ويقول كينيث دافيز : « ان المنتظر أن ينشأ عن التطبيق الأعمى للمعاني الضيقة لكلمات القانون الحال كثير من الضرر المحقق . ويجب على المحاكم حتى تجعل القانون مفيداً ومعقولاً أن تؤكد الهدف الذى قصد اليه الكونجرس من ايجاد الفصل الداخلى الدقيق

(٣٤) هيدى « قوانين الاجراءات الادارية فى الولايات » ص ١٩ .

(٣٥) ديجينالد بلركر « قانون الاجراءات الادارية : دراسة من المبالغة فى التقدير » صحيفة بال القانونيه المجلد ٦٠ (أبريل ١٩٥١) ص ٥٨١ - ٥٩٩ ، هيدى - تشريع الاجراءات الادارية فى الولايات ص ١٣٠ .

(٣٦) راجع الخطاب الرئاسى الذى ألقاه « شارلس جروف هاينز » أمام اتحاد العلوم السياسية الأمريكى وعنوانه الوامعة بين القسانون والاجراءات الادارية وبين النظريات والمبادئ الدستورية « مجلة العلوم السياسية الأمريكية » (فبراير ٢٤) ص ١ - ٣٠ .

(٣٧) بلركر - المرجع المذكور ص ٥٨١ - ٥٩٩ .

الذى يتسق مع العدالة والفاعلية . فيكون الاهتمام بالنتيجة دون التشبث بالحرفية » (٣٨) .

وهناك نقطة أخيرة تتعلق بتأثير السيادة في مجال الإجراءات الإدارية . فقد نظر كثير من الأجهزة الرقابية في مسائل مشتركة بين القطاعين العام والخاص مما اعتبره رجال الأعمال داخلا كلية في نطاق اختصاصهم . كما أن الاتجاه نحو التشريع والقضاء الإداري واستخدام اللجان الرقابية لقي معارضة من أصحاب المصالح والمحافظين في قطاع الأعمال . ولكن مثل هذه المعارضة أخذت تختفي بالتدريج . وأصبحت المناشط الرقابية في الحكومة مقبولة ؛ فمن المسلم به بصفة عامة مثلا أن قرارات تعويض العمال ، وقرارات معدل أسعار المرافق العامة ، تخدم الصالح العام . وحتى شركات المرافق نفسها تؤيد اللجان الرقابية باعتبارها بديلا عن الملكية العامة . وعلى ذلك تحول هيوم المصالح الخاصة بعض الشيء من موضوع الرقابة الى ما تستخدمه من إجراءات ، وفي أثناء هذه العملية تزايد الاهتمام بالإجراءات القانونية أمام هيئات الإدارة العامة .

ويلقى « هيلو » الضوء - في الدراسة التي أجراها عن ست ولايات اتخذت لنفسها قبل سنة ١٩٥١ قوانين إجراءات إدارية - على هذا الدافع السياسى عندما يلاحظ أن « مؤيدى مثل هذه القوانين لم يكونوا دائما من غير ذوى المصالح أو المحايدين في تقديم توصياتهم عن العيوب الإجرائية في العملية الإدارية » ثم يستأنف قائلا « ان مهنة القانون المنظمة قد بادرت بتسلم القيادة ولم يكن المحامون كجماعة يؤيدون بصراحة الاتجاه الى التوسع في برامج الرقابة الحكومية أو تطوير الأجهزة الرقابية التي تملك سلطة الثلاثي التقليدى الذى يشمل أنواع السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية . وفوق ذلك فإن للمحامين مصلحة حرفية في صياغة وتفصيل الإجراءات أمام الهيئات الرقابية . لأن مثل هذا الاجراء يقابله أجر نظير الخدمات التي تلدب المحامون وأعدوا للقيام بها . وتحمس اتحادات المحامين للارتقاء بالتشريع الاجرائي يدعو الى بحثه بعين متسائلة ناقدة(٣٩) .

(٣٨) داليز - القانون الإداري ص ٤٤٤ - ٤٤٥ هناك ثروة من المادة الفصله بالإجراءات الإدارية مثلا قام أفراد لجنة النائب العام للإجراءات الإدارية بدراسة ٢٧ جهازا فيدراليا وأعدوا كتيب من كل جهاز راجع الإجراءات الإدارية في الأجهزة الحكومية - كتيبات لجنة النائب العام - للإجراءات الإدارية السنة السادسة والسبعين الدورة الثالثة للكونجرس وثيقة رقم ١٨٦ (مجلدا في ١٣ جزء سنة ٤٠) والسنة ٧٧ للكونجرس الدورة الأولى وثيقة رقم ١٠ (مجلد في ١٤ جزء ١٩١) .

(٣٩) هيلو « قوانين الإجراءات الإدارية للولايات » ص ١٦ .

ومن الممكن أن يكون نفس هذا الدافع السياسي الاقتصادي وراء حركة الكونجرس في سنة ١٩٥٧ للتحرر عما يكون هناك من مخالفة للمقاصد التشريعية للكونجرس في إنشاء الهيئات الرقابية مثل : لجنة التجارة الفيدرالية، ولجنة التجارة بين الولايات ، ولجنة الضمانات والمبادلات . وكما ذكر ذلك في فصل سابق فقد خططت دراسة تستغرق ثمانية عشر شهرا تقوم بها لجنة متفرعة عن لجنة مجلس النواب لشئون التجارة بين الولايات والتجارة الخارجية بتكاليف ابتدائية قدرها ربع مليون دولار . كما ذكر في نفس الوقت أن اتحاد المحامين الأمريكي و « جماعات أخرى » أخذت تشن حملة قوية لحمل الكونجرس على حرمان بعض الهيئات من وظائفها شبه القضائية بنقل مثل هذه الوظائف إلى محكمة تجارية منفصلة يرأسها قضاة^(٤٠) .

مراجع مختارة

- Attorney General's Committee on Administrative Procedure, *Administrative Procedure in Government Agencies*, 76th Cong., 3d Sess., Sen. Doc. No. 186 (Vol. I in 13 parts, 1940); and 77th Cong., 1st Sess., Sen. Doc. No. 10 (Vol. II in 14 parts, 1941).
- , *Final Report* (Washington, D.C., 1941).
- Benjamin, Robert M., *Administrative Adjudication in the State of New York* (6 vols., Albany, 1942).
- Blachly, Frederick F., and Miriam E. Oatman, *Administrative Legislation and Adjudication* (Washington, D.C., 1934).
- Cole, Kenneth C., "Some Recent Proposals in the Sphere of Administrative Justice", *American Political Science Review*, XXXII (October, 1938), 926-931.
- Comer, John P., *Legislative Functions of National Administrative Authorities* (New York, 1927).
- Davis, Kenneth C., *Administrative Law* (St. Paul, 1951), Chaps. 8, 10.
- Dickinson, John, *Administrative Justice and the Supremacy of Law in the United States* (Cambridge, Mass., 1927).
- Dimock, Marshall E., "Some Aspects of American Administrative Law", *Public Administration*, Vol. IX (London, October, 1931).
- , Henry Hart, and John McIntire, "Report of the Secretary of Labor's Committee on Administrative Procedure" (mimeo.,

(٤٠) ذكر ذلك جاي قالز - في النيويورك تيمس عدد ١٤ أبريل سنة ١٩٥٧ ، وراجع الفصل الحادي عشر .

- Immigration and Naturalization Service, Washington, D.C., 1939).
- Feirlic, John A., "Public Administration and Administrative Law," in C.G. Haines and M.E. Dimock (eds.), *Essays on the Law and Practice of Governmental Administration* (Baltimore, 1935).
- Freund, Ernst, *Administrative Powers over Persons and Property* (Chicago, 1928).
- Fuchs, Ralph, "The Hearing Examper Fiasco under the Administrative Procedure Act," *Harvard Law-Review*, Vol. LXIII (March, 1950).
- Gellhorn, Walter, *Administrative Law-Cases and Comments* (2d ed., Chicago, 1947).
- Haines, Charles G., "The Adaptation of Administrative Law and Procedure to Constitutional Theories and Principles," *American Political Science Review*, Vol. XXXIV (February, 1940).
- Hart, James, "The Exercise of Rule-Making Power," in President's Committee on Administrative Management, *Report with Special Studies* (Washington, D.C., 1937).
- , "Final Report of the Attorney General's Committee on Administrative Procedure," *American Political Science Review*, XXXV (June, 1941), 501-506.
- , *An Introduction to Administrative Law* (2d ed., New York, 1950).
- , *The Ordinance-Making Powers of the President of the United States* (Baltimore, 1925).
- Heedy, Ferrel, *Administrative Procedure Legislation in the states* (Ann Arbor, Mich., 1952).
- , "State Administrative Procedure Laws: An Appraisal," *Public Administration Review*, Vol. XII (Winter, 1952).
- Herring, Pendleton, "The Experts on Five Federal Commissions," *American Political Science Review*, Vol. XXXII (February, 1938).
- Horlacher, J.P. (ed.), "Administrative Regulation of Private Enterprise," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. CCXXI (May, 1942).
- Jaffe, Louis L., "The Reform of Federal Administrative Procedure," *Public Administration Review*, Vol. II (Spring, 1942).
- Landis, James M., *The Administrative Process* (New Haven, Conn., 1938).

- Nathanson, Nathaniel L., "Administrative Procedure Act of 1946: Separation of Function," *Harvard Law Review*, Vol. LXIV (November, 1950).
- , "Central Issues of American Administrative Law," *American Political Science Review*, Vol. XLV (June, 1951).
- Pennock, Roland J., *Administration and the Rule of Law* (New York, 1941).
- Sherwood, Foster H., "The Federal Administrative Procedure Act," *American Political Science Review*, XLI (April, 1947).
- Warren, George (ed.), "The Federal Administrative Procedure Act and the Administrative Agencies," Proceedings of an Institute Conducted by the New York University School of Law, Feb. 1-8, 1947 (New York, 1947).

مسألة الإدارة

كلما زاد تركيز السلطة في مكان ما من المجتمع اشتدت الحاجة الى وضع ضمانات ضد سوء استعمال هذه السلطة . والسلطة المخولة للإدارة العامة في الولايات المتحدة كبيرة ولاشك أنها سوف تستمر في التزايد . وعلى ذلك فإنه بالإضافة الى الضمانات التي توفقت في الفصل السابق ، فإن موضوع الرقابة الديمقراطية التي يقوم بها المواطنون باعتبارهم ناخبين ومستهلكين تحظى بأهمية رئيسية . وإذا قلنا ان تركيز السلطة في الإدارة دون أن تقابلها رقابة ديمقراطية سليمة يمكن أن يفسد الحكومة الشعبية ذاتها فلا يبدو هذا تصريحاً بالغ الشدة . فتأثير الحروب والكساد وتقدم التكنولوجيا وقوانين حرية الاندماج هو تزايد السلطة في الحكومة الكبيرة ومنشآت الأعمال الضخمة ومجموعات العمال الكبرى^(١) وعلى ذلك تتزايد الحاجة الى ألا يساء استغلال هذه السلطة . فالتأديب اجراء قديم : ولا بد أن يصاحب كل تفويض للسلطة الى جهاز ما درجة مقابلة من المسؤولية . وينقسم موضوع هذا الفصل حسب الوسائل الأربع التي تتحقق بها الرقابة الى : الضبط الإداري الذاتي ، والإشراف التشريعي والرقابة على الجهاز التنفيذي ، والعلاج القانوني الذي تقدمه المحاكم ، والإجراء الذي يتخذه المواطنون وجماعاتهم لتحقيق مطاوعة الإداريين لحاجاتهم . ويعالج قسم آخر مسألة الحجم في الحكومة .

الضبط الإداري الذاتي :

ربما لم توجد من بين الطرق التي يمكن استخدامها لمساعدة الإدارة طريقة أكثر فاعلية في المدى الطويل من الرقابة الذاتية التي يأخذ بها الإداريون أنفسهم ؛ إذ الأرجح حينئذ أنهم يسلكون الطريق الصواب باختيارهم أكثر منهم مرغمين . ومع أن مثل هذا القيد لا يمنع دائماً من المخالفات الخطيرة

(١) هذه الملاحظات مشروحة في كتاب مارشال ديوك « الشروع الحر ودولة الإدارة »
(جامعة ألاباما ١٩٥١) .

للقانون إلا أنه يساعد أكثر من أى عامل آخر على أن تتسم علاقات الموظفين بالجمهور بالرعاية والاستجابة .

والأغلب أن يتحلل رجال الإدارة العامة بالروح الشعبية والأمانة اذا نشأوا فى وسط ثقافى يقدر هذه الصفات . وكذلك فانه اذا لم يتوافر فى تكوين الإدارى مثل هذا الأثر فليس من المحتمل أن يوجد له بديل ، فالمنزل ، والمدرسة ، والكنيسة ، وكل علاقات الحياة الأولى ، تشكل الاتجاهات التى تنتقل فيما بعد إلى الوظيفة العامة . وعلى ذلك فان أفضل وقت لتكوين الاتجاه الموالى للجمهور واحترام المبادئ الأخلاقية عند رجل الإدارة العامة هو قبل أن يلتحق بالوظيفة العامة .

ولو حدث أن كان انطاف أفراد بالذات نحو الجمهور ضعيفا فانه يمكن عمل الكثير لدعم المثل الأخلاقية ، والارتفاع بالروح المعنوية ، والاستجابة فى التنظيم ككل . ويجب على المدير أن يقدم لموظفيه فكرة واضحة عن أهداف وقيم البرنامج ويجعلهم يشعرون أن مصالحهم الشخصية تتلام مع مصالحهم المهنية ، وأن يتشاور معهم ويحترمهم فى عملهم ، وأن يكافئهم على الجهود الفائق والاهتمام برغبات العملاء ويوفر لهم التدريب اللائم أثناء الخدمة ، ويهيئ لهم القيادة - والإشراف الملهم ، ويؤكد دور العلاقات العامة - وهذه العناصر هى التى تبني الروح المعنوية (٢) .

وربما كان تأثير الطائفة أكثر من ذلك أهمية ؛ إذ أنها تتخذ معايير خاصة بها داخل أى جهاز لايجرؤ أى مدير أن يتحداهما اذا كان يهمل أن يحفظ بولاء واحترام المجموعة له . وعلى ذلك فان التجمعات الاجتماعية والحرفية والانضمام إلى نقابة فى النظام البيروقراطى أهم كثيرا فى نظر الفرد من أن يكون جزءا من جهاز حكومى غير محدود الشكل . وبمقدار ما تطور الأجهزة الحكومية المهنية - مثل مصلحة الهجرة والتجنيس أو مصلحة الإيرادات الداخلية - معاييرها الخلقية بقدر ما تدعم المؤثرات الاجتماعية المفيدة فى خلفية الموظفين ، وبقدر ما تصبح قيود المشرعين والمحاكم أكثر فاعلية . وفوق ذلك فانه عندما تنشئ المجموعات المهنية كجماعة مديرى المدن - كما حدث من قبل - مبادئ أخلاقية مهنية محددة تكون ملزمة لأعضائها كما هو الشأن بين جماعات المحامين والأطباء فان رعاية الفرد لحقوق مهنته عليه تصبح قوة فعالة تسير به إلى الخير .

والضعف الأساسى فى الرقابة الإدارية الذاتية هو ضيق الأفق فى

النظرة البيروقراطية التي تصاحب غالبا الروح الطائفية . فالمهنية كثيرا ما ترتفع بالمبادئ الأخلاقية ، ولكنها تقوى أيضا التركيز على الذات . وفى هذه الحالة لابد أن يأتى الدفع على الإصلاح من الخارج حتى تبقى البيروقراطية ناعضة متجهة الى خدمة الشعب . وتستطيع الإدارة الداخلية أن تساعد أيضا فى هذه الناحية وخاصة عن طريق البرامج الاشرافية وبرامج العلاقات العامة التي أوضحناها فى الفصول السابقة (٢) . كما أن لجنة المواطنين الاستثنائية أداة مفيدة لتطعيم الإدارة بوجهة النظر الخارجية . ومع التسليم بأن مثل هذه اللجنة يغلب أن تحاول الاضطلاع بمسئوليات كبيرة جدا ، فهناك ما يبرر المخاطرة بالتعامل معها للحصول على وجهة نظر المواطنين الجديدة باعتبارها دعامة فى تنشيط الإدارى الذى يركز على ذاته .

ومع ذلك فإن كبار الموظفين السياسيين الذين يعينون فى مستويات الإدارة العليا وينهضون بالقيادة فى رسم السياسة يهيئون علاجاً آخر لضيق أفق مرحوسهم . وليس هناك ما هو أبعد أثراً فى تحسين القيادة التنفيذية فى الإدارة العامة من اجتذاب أفراد ممتازين الى الوظائف الإدارية النظامية العليا فى المستوى الذى يلى الوزراء مثل وكلاء الوزارات ومساعدتهم فى الوزارات والهيئات فى كل مستويات الحكومة . وما ان يتم اختيار هؤلاء وتدريبهم حتى يكون المطلب الثانى هو الاحتفاظ بهم فى وظائف الخدمة العامة ، ومع أنه كلما امتد بقاء هؤلاء فى الوظيفة العامة قل دخول وجهات النظر الجديدة إليها ، فانه من الميسور دائماً ادخال دعاء جديدة عند خلو الوظائف . وتستطيع الأحزاب السياسية أن تقدم القيادة التنفيذية الخبرة اذا أصبحت الوظائف ذات اغراء كاف ، وبخاصة بالنسبة للاستمرار الوظيفي .

والواقع أنه ليس من المبالغة أن نذكر أن كيفية اجتذاب والاحتفاظ بالموظفين المعينين فى مستوى مديرى المصالح والوزارات ، حيث تشتت الحاجة الى القيادة التنفيذية هى المسألة الوحيدة الكبرى التى لم تحل بعد فى الإدارة العامة الأمريكية . وقد مثل واحد من صفار المتقنين فى واشنطن كان يعمل مع مجموعة من أفراد الهيئات الأجنبية إبان الحرب العالمية الثانية فى الاجتماع الأخير بينهم « ماذا أنت فاعل الآن ؟ » وأجاب الأمريكى انه اعتزم العودة الى نشاطه الخاص مما حدا بالبلجيكي أن يعلن أسفا : « انى لا أستطيع فى الحقيقة أن أعجب بنظام حكومتهم عندما تترك

الأفراد الممتازين أمثالك » يخرجون من خدمتها • وقد حاولت لجنة هوفر الثانية أن تصلح هذا الموقف عندما اقترحت انشاء سلك وظيفي دائم في كل من وظائف رسم السياسة وفي الوظائف المدنية العليا حتى تستطيع اجتذاب وتدريب ومكافأة الأفراد الممتازين في الخدمة المدنية^(٤) •

وتفترض الرقابة الذاتية الادارية أن يرى رجال الادارة العامة السلوك الأخلاقي ، وهنا نلاحظ نقطتين : الأولى أنه يبدو أن الشعب ينتظر من الموظف العام أن يتمسك بقيم أخلاقية تعلو على قيم رجل الأعمال ؛ ذلك أن الخدمة العامة مازالت تعتبر أمانة وضعها الشعب في عنق الموظف العام وليست كغالبية الأعمال • ومع ذلك فانه — استنادا الى النقطة الثانية — لا يمكن أن ترتفع المعايير الخلقية في الحكومة فوق معايير المجتمع ، لأن الموظفين يتعرضون لنفس المؤثرات الحسنة والسيئة التي تحكم المجتمع • ومن الطبيعي أنهم يفترضون أن ما يصلح للمجتمع يصلح للحكومة كذلك • ولايعنى هذا أنه لاينبغي أن ترفع المعايير التي تهدف اليها الحكومة عن المعايير التي يتخذها المجتمع بصفة عامة ، بل ان القصد منه هو التأكيد بأنه ليس من المنتظر أن ترتفع عنها • وفوق ذلك فان الادارة العامة تعمل في ظل وضع سياسي يحدد امكانيات الرقابة الذاتية •

ومثل هذه الاعتبارات تجعل من الأسير فهم أسباب تخلف الخلق العام، وهو الموضوع الذي قامت بدراسته لجنة السيناتور « پول دوجلاس » في الكونجرس الواحد والثمانين ، وما وجدته من الصعوبة في استخلاص طرق عملية لدعم هذا الخلق^(٥) • وكل ما أسفر عنه جهد اللجنة هو بعض دواع قانونية للتمسك بالأخلاق ينتظر أن يكون من الصعب الالتزام بها ، وربما تنشئ قيودا لأمير لها على الأغلبية العظمى من الموظفين العموميين الذين يتصفون بالأمانة •

ويرتبط بالقيود الاختيارية التي يشجع التمسك بها بين رجال الادارة العامة نوع من الاجراءات الشرطية « البوليسية » الداخلية تقوم به الادارة نفسها عن طريق هيئات الرقابة المركزية التي توجد في أغلب الحكومات من أى حجم كان • وعلى سبيل المثال نجد في واشنطن أن لجنة الخدمة المدنية وادارة الميزانية وديوان المحاسبة العامة وكلها هيئات رقابة عليا تمارس وظيفة شرطية « بوليسية » عامة على البرامج التنفيذية التي تنهض

(٤) راجع فصل ٢٠ •

(٥) للمعايير الخلقية في الحكومة — تقرير اللجنة الفرعية عن الرقابة العامة والرعاية

المالية الكونجرس الثاني والثمانين الدورة الأولى (١٩٥١) •

بها الوزارات والهيئات (٦) . وقد أنشئت وحدات الرقابة المركزية هذه للمساعدة على تطبيق القانون والتمسك بالمعايير الإدارية ، وعلى ذلك فإنها تعضد عمل الهيئات الخارجية مثل الهيئة التشريعية والمحاكم بقدر ماتحسن من أدائها لوظيفتها ، وبذلك يخف العبء عن هذه الهيئات . وقد نذكر أن ديوان المحاسبة العامة قد اشتهر بأنه عين الكونجرس ، كما أن إدارة الميزانية هي عين رئيس الجمهورية في الرقابة ، وكلاهما جزء من الإدارة ، ولكنه يعلو عليها من بعض الاعتبارات ؛ إذ أن مكانه يقع بين الأجهزة التنفيذية من ناحية والكونجرس والمحاكم من الناحية الأخرى .

ويتقبل أغلب رجال الإدارة العامة بارتياح هيئات الرقابة العليا على أنها أدوات لاغنى عنها للمساءلة ، ولكنهم يعترضون عندما تتدخل هذه الهيئات في رسم السياسة وشتون الإدارة الداخلية الأخرى بطريقة تحد من المبادأة والفاعلية . وكما ذكرنا في مواقع عديدة سابقة من هذا الكتاب أنه من أصعب مشكلات الإدارة أن تجد خطأ يفصل بدقة بين الاستقلال في التنفيذ الداخلي وبين الرقابة الشاملة ، مع مراعاة هذا الفصل بأمانة في كل حالة . فالمساءلة والحرية الداخلية كلتاها شرطان لازمان في الحكومة المستولة ، والتكامل الناجح بينهما دليل على أرفع أنواع المهارة الإدارية .

المساءلة عن طريق الهيئة التشريعية :

والأداة الكبرى الثانية للرقابة العامة هي حق الهيئة التشريعية في أن تمنح السلطة وتحد منها وتتحرى وتؤاخذ الجهاز التنفيذي . فالهيئة التشريعية تصدر القوانين وتخول الإداريين سلطة القيام بأنشطة شبه تشريعية وشبه قضائية (٧) وتخصص الاعتمادات لكل البرامج الإدارية وتحدد الإطار العام للتنظيم والإجراءات الإدارية ، وعلى ذلك فإنه إذا بدا للهيئة التشريعية أن الجهاز التنفيذي أخذ يشط عن الطريق فإنها تملك طرقا عديدة لتجعله يسلك السبيل القويم إذا توافرت له العزيمة والمعرفة لينهض بهذا الواجب .

وتملك الهيئة التشريعية أيضا طرقا عديدة لمراجعة الكيفية التي ينهض بها رجال الإدارة العامة بسلطاتهم القانونية المفوضة . فهي تناقش متطلبات الميزانية السنوية وتستمع الى مقترحات التشريعات الجديدة أو لتعديلات التشريعات القائمة ، وقد تجرى مشاورات دورية مع الإداريين في بعض

(٦) راجع الفصل السادس .

(٧) راجع الفصل ٢٩ .

الحالات التي يعمل فيها الموظف العام في ارتباط وثيق مع لجنة التشريعية(٨) . وفوق ذلك يستطيع الكونجرس اذا شاء أن يجري مراجعة على العمليات الإدارية عن طريق وكلائه ، وعلى الأخص الأعضاء الاستشاريين في مختلف لجانه الذين زاد عددهم كثيرا في ظل قانون ١٩٤٦ بإعادة تنظيم الهيئة التشريعية(٩) وتجرى دراسات مشابهة بواسطة أجهزة الميزانية والمحاسبة والمراجعة التابعة للجهاز التنفيذي ، وهي اما أن تزود الكونجرس بالبيانات ، واما أن تقدم التقارير اليه مباشرة وتستفيد الهيئة التشريعية من هذه التقارير أيضا .

ومع أن نشاط الهيئة التشريعية الروتيني في تقصى الحقائق أخذ يتقدم فعلا الا أنه لايشمل كل متطلباتها ، ومن ثم يتطلب الأمر أحيانا قيام لجان خاصة بتقصى الحقائق . وهي من نوعين : النوع الأول يتألف من خبراء يعينهم رئيس الجمهورية أو هيئة خاصة تهتم بموضوع معين وتحاول أن تجد له علاجا تشريعا ، ومن ذلك نشأ شيء قريب من اللجان الملكية البريطانية أصبح من سمات الحكومات الأمريكية ، ومن أمثلة ذلك اللجنة الرئاسية عن الاتجاهات الاجتماعية الحديثة ولجنة دراسة موظفي الخدمة العامة في سنة ١٩٣٥ (وهي لجنة تتلقى التأييد من الهيئات الخاصة) واللجنة الرئاسية عن الإصلاح الإداري في سنة ١٩٣٧ ولجنتي هوفر في سنتي ١٩٤٩ ، ١٩٥٣ (١٠) . وبالإضافة إلى ما يفيد الجهاز التنفيذي من دراسات هذه اللجان يستطيع الكونجرس أيضا أن يستفيد مما تصل اليه هذه اللجان من نتائج .

والنوع الثاني من لجان التقصى الخاصة والذي أصبح شائعا بشكل ظاهر في السنين الأخيرة هي الجماعة التي تشكلها الهيئة التشريعية من بين أعضائها لتبحث موقفا معينا . وقد وجد أحد مؤلفي هذا الكتاب في سنة ١٩٢٩ أن كلا من وزارتي الخزانة والداخلية ، على سبيل المثال ، قد أجرى الكونجرس دراسات عن مشكلاتهما أكثر من خمسين مرة منذ سنة ١٧٨٩ . وأبرز الأغراض التي عملت لها لجان الكونجرس للتقصى منذ

(٨) راجع الفصل الثالث .

(٩) لخص جورج جالواي نتائج تطبيق هذا التشريع في السنوات الخمس الأولى في مقال عنوانه « تطبيق قانون إعادة التنظيم لسنة ١٩٤٦ » نشر في مجلة العلوم السياسية الأمريكية (عدد مارس ١٩٥١) ص ٤١ - ٦٨ .

(١٠) راجع فيما يتعلق باللجان الملكية البريطانية مقال هارولد جوستل بعنوان « لجان التقصى الملكية البريطانية » المنشور في مجلة العلوم السياسية الربع سنوية (عدد مارس ١٩٢٤) ص ٨٤ - ١١٨ .

ذلك التاريخ هو مراقبة الإدارة (١١) . والواقع أنه لم تنحصر أى إدارة فى اتاريخ الأمريكى من تحقيق الكونجرس ، فقد عانى منها « جاكسون ولنكونل وكذلك ولسون وروزفلت » على السواء . وفى السنوات الأخيرة أصبحت عمليات التقصى التى يقوم بها كل من الكونجرس والدولة متعددة وتثير اهتمام الرأى العام (وبخاصة منذ اختراع التلفزيون) لدرجة أن أصبحت هذه الوسيلة سمة بارزة فى النظام الحكومى الأمريكى . وحتى فى ظل الكونجرس الأول والثانى لفترة الانعاش الاقتصادى عندما كان هناك انسجام بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية أجرى الكونجرس ١٦٥ دراسة وجهت ٤٥ منها الى المراجعة على أعمال الجهاز التنفيذى وقصد من ٥١ منها البحث عن وسيلة لمعاونة الإدارة (١٢) . وقد تزايد عدد هذه الدراسات بدرجة كبيرة منذ ذلك الوقت وأصبحت بعض اللجان الخاصة من السمات الدائمة لتنظيمات مجلس النواب أو الشيوخ .

والدراسات التى تجريها الهيئة التشريعية وسيلة لازمة لمراقبة الكونجرس وتوفر فى أغلب الحالات بيانات مفيدة ومطلوبة . ومع ذلك فقد قوبلت بعض نواحي اجراءات التقصى بكثير من عدم الرضا أخذ يتزايد لدى الرأى العام . والأغلب أن تبدو دراسات الهيئة التشريعية أكثر اهتماما بالفائدة الحزبية منها بالتزام الحقائق . والكثير مما يعرف برحلات تصيد الأخطاء يزعم كلا من الهيئة التشريعية والتنفيذية بدرجة تضر بالفاعلية والروح المعنوية ويجعل هذه الوسيلة أبعد من أن تتلاءم مع الإصلاح البناء للإدارة عن طريق التزام الصبر والأخذ بالموضوعية فى تقصى الحقائق . ويبدو أن شيئاً مثل لجنة هوفر أو الدراسة الناقفة التى تجريها إدارة الميزانية أو المجلس التشريعى التنفيذى المشترك سوف تخدم هذا الغرض بشكل أفضل كثيراً . وقد أوصت جماعة من علماء السياسة الذين درسوا نظام الكونجرس فى أوائل الأربعينيات بتشكيل مجلس تشريعى تنفيذى مشترك يشكل نوعاً من هيئة لرسم السياسة تتكون من أعضاء من كل من الجهازين . وأخذ قانون

(١١) مارشال ديوك - لجان الكونجرس للتقصى (بالتميم ١٩٢٩) .

(١٢) م . نلسون ماك جري « استقصاءات الكونجرس خلال رئاسة روزفلت الأولى »

منشور فى مجلة العلوم السياسية الأمريكية (أغسطس ١٩٣٧) ص ٦٨٠ - ٦٩٤ ، ولطور

سلطة الكونجرس فى التقصى (نيويورك ١٩٤٠) .

إعادة تنظيم الهيئة التشريعية بالكثير من اقتراحات هذا الفريق ولكنه أغفل المجلس المشترك (١٣) .

رغم أن الطرق الفنية لتقصي الحقائق قد تحسنت في السنوات الخمس عشرة الماضية أو نحوها فإن طريقة الاستفادة من هذه البيانات مازالت تتطلب التحسين . ويبذل الكونجرس الكثير من النشاط وكثيرا ما يكون نشاطا سليما وقويا كذلك ، ولكنه لا يوجه دائما نحو البناء بحيث تصل الدراسة الى جنور المشكلات وتمنع تكرارها ! اذ يندر أن تصمم دراسات الكونجرس بملاحظة هذا الهدف . والصعوبة هي طبيعة العملية السياسية، وهي في احساس الحكومة الحزبية بالمسئولية بدرجة تجعلها تحمي الجهاز التنفيذي من الهجوم الأوج الذي لاسند له والذي ينتج عنه اضعاف الادارة لاقتوتها . وحتى أعضاء حزب الأغلبية يجنون مايشجعهم على القيام بدور الغنائ وجماعات الضغط والمصالح الأنانية بسبب الضعف الحالي في تحمل المسئولية الحزبية (١٤) . ويبدو أن الحل - اذا صرفنا النظر عن تغيير النظام السياسي بأكمله من نوع الحكومة الرئاسية الى المجلسية الذي يظهر أنه بعيد الاحتمال كلية - يتركز في التعريف الواضح بوظائف كل من الهيئة التشريعية والتنفيذية .

فاذا رأى الكونجرس الاهتمام بالتبصر وجمع الحقائق وتعليم الرأي العام والنظر الدقيق في السياسات التي تتحول الى قوانين ، ثم اذا ركز فوق ذلك على الطرق النظامية الفعالة التي تبقى الادارة في خدمته فسوف يفسح الطريق لتحميل الجهاز التنفيذي بالقدر الذي يحتاج اليه من المسئولية غير المجزأة كأساس للتحسين الذاتي الداخلي . فالادارة - شأنها شأن فريق كرة القدم - لا تؤدى دورها باتقان عندما يتصايح عدد كبير جدا من المدربين والمتفرجين . ويخلص بندلتون هيرنج في كتابه « القيادة الرئاسية » (١٥) الى أن تدخل الهيئة التشريعية ربما كان العقبة الكبرى في سبيل الارتفاع

(١٣) اتحاد العلوم السياسية الأمريكى . إعادة تنظيم الكونجرس (واشنطن ١٩٤٥) . وقد بدأت طريقة المجلس التشريعى سنة ١٩٢٢ في كاتساس ، وكالورادو وتوجد الآن في نحو ربع عدد الولايات . والهدف الاساسى لهذه الوسيلة هو تسهيل عملية تقصى الحقائق على اساس دائم . ومن أكثر مزاياها بروزا الاشراف التشريعى على الادارة . واجع بروك جرايغر حكومة الولاية الأمريكية (بوسطن ١٩٤١ طبعة منقحة) ص ٣٢٦ - ٣٣٦ .

(١٤) لجنة الأحزاب السياسية - اتحاد العلوم السياسية الأمريكى - نحو نظام أكثر مسئولية للحزبين السياسيين (نيويورك ١٩٥٠) ص ٢٣ ، ٦٦ .

(١٥) بندلتون هيرنج - القيادة الرئاسية (نيويورك ١٩٤٠) فصول ١ - ٤ .

بفاعلية الأداء في كل من الكونجرس والجهاز التنفيذي . وقد قدم ليونارد هوايت نفس الدليل استنادا الى خبرته في مجال ادارة الأفراد في الحكومة الفيدرالية (١٦) .

ويتحمل الاداريون انفسهم بالطبع قسما من اللوم عن الموقف بسبب الاتجاه الى التماثل والمعارضة الناقصة التي تبدو من الكثيرين منهم في علاقاتهم بأعضاء الهيئة التشريعية مما يتخونه عذرا لتدخلهم (١٧) . واذا استطاع عدد أكبر من الاداريين أن يدركوا مزايا اكتساب أعضاء الهيئة التشريعية بدلا من النظر اليهم كأعداء ، فالأرجح أنهم يصلون الى طلباتهم المشروعة في مزيد من السلطة المتوازنة .

وهناك مجالات معينة متميزة في الإدارة العامة ينبغي أن تظل الهيئة التشريعية بعيدة عنها . ومع أنه ينبغي للهيئة أن تصلح المساوي في عمل الجهاز التنفيذي ، الا أنه لايجوز لها أن تضطلع بعمليات ادارية خارج جهازها . كما لايجوز لها أن تتابع التنظيمات الادارية تفصيلا أو تحاول مراقبة الاستخدام السليم للاعتمادات أو تحديد قواعد الإدارة الداخلية الا من أجل حماية الحقوق الخاصة ، أو تجعل قواعد ادارة الأفراد أو الإدارة المالية شاقة بحيث لا يستطيع أى ادارى أن يطبقها بالروح التي صدرت بها .

وينبغي للهيئة التشريعية أن تقنع بالحصول على الحقائق ووضع القوانين وتخصيص الاعتمادات والمراجعة على ولاية الإدارة دون أن تعوق جهودها . وهي تستطيع أن تنهض بكل هذه المناشط دون أن تقلل من سلطة الاداري في القيام بنشاطه في حرية تامة . فاذا زادت الرغبة لدى المشرعين في العمل وفقا لهذا التقسيم للواجبات فسوف يؤدي ذلك الى الارتفاع بفاعلية الأداء في فرعي الحكومة .

وينظر الى افتئات الهيئة التشريعية على مجال السلطة التنفيذية في جزء منه على الأقل على أنه مشكلة نفسية ترجع أساسا الى التحاسد وافتقار الطمأنينة . ومادام السبب نفسيا في كاحية منه فلا بد أن يستند الحل الى

(١٦) ليونارد هوايت « المسئولية التشريعية من الخدمة العامة » في حلقة دراسات عن ألتاق جديدة في الادارة العامة (جامعة الاباما ١٩٤٥) ، رقابة الكونجرس على الخدمة العامة » في مجلة العلوم السياسية الأمريكية » (فبراير ١٩٤٥) ص ١ - ١١ راجع ايضا « بندكتون هيرنج » المسئوليات التنفيذية التشريعية في مجلة العلوم السياسية الأمريكية ص ١١٥٣ - ١١٦٥ .

(١٧) فصل في مقال لمرشال ديوك « الفاعلية الادارية في داخل نظام حكومي ديمقراطي » ضمن ألتاق جديدة في الادارة العامة ص ٢١ - ٤٥ .

مبادئ نفسية • فليس وراء إعادة التنظيم فى أجزاء الحكومة المختلفة قائمة تذكر اذا استمرت مشكلات العلاقات دون حل • والمجال الذى يتطلب أكثر العناية هو النقطة التى تلتقى بها الهيئة التشريعية بالهيئة التنفيذية • ويملك الإدارى المبادأة فيها • وقد يؤدى مدخل العلاقات الانسانية مع الهيئة التشريعية الى نفس النتائج الحسنة التى يؤدى إليها فى الإدارة عامة (١٨) •

المساءلة عن طريق المحاكم :

عندما يحتاج أحد الأجهزة التنفيذية الى المعونة فى تنفيذ القانون أو يثار الجدل حول أهلية الموظفين الإداريين ، أو عندما يعتدى الموظفون فى أثناء عملهم على حقوق المواطنين فإن المحاكم تكون على استعداد للقيام بدورها • وقد نشأ القضاء تاريخيا فى ظل الإدارة ، وبالرغم من الفصل الدستورى بين الهيئتين التنفيذية والقضائية فى الحكومة اليوم فمازال التقاضى مرتبطا وظيفيا بالعملية الإدارية • اذ توفر المحاكم العلاج عندما لا تكون عمليات الإدارة المعتادة كافية •

وسلطة المحاكم على الإدارة مثلها مثل رقابة الهيئة التشريعية على الإدارة تعتبر أيضا قوة احتياطية يمكن أن يلجأ إليها لتحيط ما يقوم به الإدارى من اغتصاب للسلطة أو سوء تطبيق العدالة عندما تفشل الرقابة الإدارية الذاتية • ويقيد الدستور الفيدرالى سلطات الحكومة تقييدا دقيقا ولا يعطى لكل من أجزاء الحكومة الثلاثة من السلطة الا بالقدر الذى يعتبر ضروريا للنهوض بوظائفها الحيوية ويكون للمحاكم الرأى الحاسم فى حالة سوء استعمال السلطة أو تجاوزها • وتخضع الحكومات الدستورية للقانون كما تخضع الإدارة لرقابة المحاكم النهائية •

وعلى ذلك فإن العيب الذى يقع على الهيئة القضائية هو الموازنة الدقيقة لمتطلبات المشروعة بين الفاعلية الاجتماعية والحرية الفردية • وقد وصف الجزء الأول من هذه المشكلة الذى يتصل بالفاعلية الاجتماعية « ارنست فريند » الذى ذكر مرة أن حماية الحقوق الخاصة من احتمال الخطأ الإدارى والتحيز أو المبالغة فى الحماسة لاتقل فى أهميتها عن تنفيذ بعض السياسات الحكومية • كما اعتقد « فرانك جودناو » وهو أول الكتاب العظام فى القانون

(١٨) أخذ الاعتراف بهذه الحقيقة يتزايد كما ينمكس ذلك فى مثل كتاب « توماس فينتر » هل تستطيع الحكومة المثلة أن تنهض بواجبها بكفاية ؟ (نيويورك ١٩٤٥) • وكتاب هنرى هارلت « دستور جديد الآن » (نيويورك ١٩٤٢) • امس كفلور ، جاك ليفي كونجرس الفسرون المشرين (نيويورك ١٩٤٧) وكتاب وليفرد بنسكى : الرئيس والكونجرس (نيويورك ١٩٤٧) •

الإدارى أنه ينبغي أن تنال أهمية الفاعلية الإدارية والحاجة إليها عناية مناسبة بالقياس إلى حقوق الفرد الطبيعية لأن الرقابة الاجتماعية الفعالة تستند إلى هذه الفاعلية .

وقد شمل الفصل السابق عن وضع القوانين بالطرق الإدارية والتقاضى الكثير من المجالات التي تنهض فيها المحاكم بحماية حقوق المواطنين ، ومن أمثلة ذلك قواعد الاجراء الإدارى المناسب الذى وضعت محاكم القانون العادى قبل صدور قانون الاجراءات الإدارية لسنة ١٩٤٦ بزم طويل . وعلى ذلك سوف يقتصر التحليل التالى على تلخيص ماهو معروف ولايتناول بالتفصيل الا ماهو جديد .

وهناك صعوبة أساسية فى الولايات المتحدة فيما يتعلق بالرقابة القضائية على الإدارة هي أن العدالة باهظة التكاليف بحيث لا يستطيع أن يصل إليها الكثيرون ممن يطلبونها . وليس فى هذه البلاد الا نوع واحد من المحاكم مع بعض الاستثناءات القليلة . وعرض احدى القضايا عليها يتطلب نفقات باهظة لأنه يستلزم استخدام محام ، واستنفاد بعض وقت عمل الفرد ، ودفع رسوم المحاكم ، ثم الانتظار طويلا فى أغلب الأحوال حتى يصدر الحكم النهائي فى القضية . ومن ناحية أخرى فإنه فى بلاد مثل فرنسا وألمانيا حيث يسود القانون المدنى (الرومانى) يكون الوصول إلى العدالة أيسر عن طريق نظام مزدوج من المحاكم ؛ إذ يساعد المحاكم العادية نظام من المحاكم الإدارية ينظر فى فئة خاصة من القضايا .

وتنظر المحاكم الإدارية فى القضايا التى تنشأ عندما يحاول موظف أن يتريد فى تطبيق القانون أو يتجاوز سلطاته أو عندما يهمل أو يتحيز أو يقصر فى تصرفاته بحيث يؤدي ذلك إلى حرمان أحد المواطنين من ممتلكاته أو حقوقه الشخصية . ونظام المحاكم الإدارية يتيح الفصل فى كل هذه الحالات والحصول على هذه المساعدة بسرعة ودون تحمل نفقات باهظة . وعلى ذلك لا بد من التسليم بأن نظام المحاكم الإدارية الأوربى بعض المزايا الواضحة على نظامنا فى المحاكم الموحدة .

لذلك زاد الاهتمام بنظام المحاكم الإدارية بدرجة كبيرة واقترح الأخذ به فى الولايات المتحدة فى السنين الأخيرة وقدمت للكونجرس مشروعات قوانين عديدة لتحقيق هذه الغاية (١٩) . وقد بدأ علماء القانون والإدارة العامة فى

(١٩) قدم السناتور لوجان أحد هذه المشروعات مقترحا إنشاء محكمة استئناف إدارية فى الولايات المتحدة بوليقة رقم ٩١٦ الكونجرس السادس والسبعين الدورة الأولى مقدمة فى ٢٤ يناير سنة ١٩٢٩ . كما قدم السناتور جورج نوريس مشروعا بإنشاء نظام المحاكم الإدارية يختلف بعض الشيء فى الكونجرس الثالث والسبعين الدورة الأولى .

تقديم مثل هذه المقترحات في أوائل الثلاثينيات (٢٠) . ويعتقد فريدريك بلاشلي أن قيام نظام من المحاكم الإدارية واسع الانتشار يسهل التقاضي أمامه بتكاليف بسيطة ينتظر أن يحل المشكلات التي حاول أن يحلها مشروع قانون والتر لوجان « وقانون الإجراءات الإدارية لسنة ١٩٤٦ » (٢١) . كما أيد أحد الثقات الآخرين ؛ وهو الماسوف عليه « شارلس جروف هاينز » إنشاء نظام للمحاكم الإدارية (٢٢) ثم أوصت لجنة هوغر الثانية في سنة ١٩٥٥ بإنشاء محكمة إدارية من ثلاثة أقسام ، يختص الأول بالنطاق المحدود في مجال الضرائب الذي تقضى فيه الآن محكمة ضرائب الولايات المتحدة . ويختص القسم الثاني بمجال تنظيم التجارة الذي تختص به الآن لجنة التجارة الفيدرالية ولجنة التجارة بين الولايات ولجنة المواصلات الفيدرالية ومجلس الطيران المدني ومجلس الاحتياطي الفيدرالي ولجنة تعريف الولايات المتحدة ولجنة القوى الفيدرالية ووزارتي الداخلية والزراعة . ويختص القسم الثالث بما ينهض به مجلس علاقات العمل القومي بالنسبة للحالات التي تتضمن إجراءات عمل غير عادلة (٢٣) . وقد تركت لجنة هوغر أمر تحديد ما إذا كانت أقسام التجارة والعمل من المحكمة المقترحة يكون لها اختصاص أصيل أو استثنائي لتصرف الكونجرس . وأخيرا فقد نادى اتحاد المحامين الأمريكي منذ أمد بعيد بقيام نظام من المحاكم الإدارية ، وكان لايزال يعمل في سنة ١٩٥٧ نحو تحويل الوظائف شبه القضائية من الأجهزة الإدارية إلى مثل هذا النظام من المحاكم (٢٤) .

ومن الطبيعي أن تتوقف قيمة نظام المحاكم الإدارية بالنسبة للمواطن العادي على تقبل مثل هذه المحاكم للقضايا البسيطة التي لا تنطوي على مبالغ

- (٢٠) مارشال ديموك « بعض نواحي القانون الإداري الأمريكي » الإدارة العامة العدد التاسع (لندن - أكتوبر ١٩٣١) - ٤١٧ - ٤٢٢ . والقانون الإداري الأمريكي في سنة ١٩٣١ مجلة العلوم السياسية الأمريكية العدد ٣٦ (أكتوبر ١٩٣٢) ص ٥٤٢ - ٥٦٣ راجع أيضا روبرت كوبر محكمة الولايات المتحدة الإدارية المقترحة « مجلة منشجان القانونية العدد ٢٥ » (ديسمبر ، فبراير ١٩٣٧) ص ١٩٣ ، ٢٥٢ ، ص ٥٦٥ ، ٥٦٦ .
- (٢١) فريدريك بلاشلي « تفريغ العملية الإدارية » مجلة الإدارة العامة العدد السادس (صيف ١٩٤٢) ص ٢١٢ - ٢٢٧ . راجع أيضا مقالة في قانون الإجراءات الإدارية الفيدرالية والبيئات الإدارية (نيويورك ١٩٤٧) نشرة جودج وارن .
- (٢٢) شارلس جروف هاينز « مواءمة القانون والإجراء الإداري مع النظريات والمبادئ الدستورية » مجلة العلوم السياسية الأمريكية عدد ٢٤ (فبراير ١٩٤٠) - ص ١ - ٢٠ .
- (٢٣) لجنة تنظيم الجهاز التنفيذي للحكومة - الخدمات والإجراءات القضائية (واشنطن ١٩٥٥) ص ٨٧ - ٨٨ .
- (٢٤) نيويورك تيمس عدد ١٥ من أبريل سنة ١٩٥٧ .

مفائلة • فإذا كان الوصول الى مثل هذه المحاكم ميسورا ، وإذا أمكن الجمع فيها بين مهارة كل من القاضى والإدارى ، كما يبدو أنه حدث فى فرنسا وألمانيا على مدى فترة من الزمن ، فمن المنتظر أن تضيف هذه الخطة كثيرا الى الضمانات التى تحمى الفرد الآن (٢٥) •

فلماذا إذن لم تؤد الدعوة الى ادخال نظام المحاكم الإدارية فى الولايات المتحدة الى نتائج ذات بال ؟ الواقع أن هذا الأمر لم يتعرض مطلقا الى دراسة جادة ، ولكن يبدو أن الاجابة العامة عليه هى أن التقاليد لاتشجع على الأخذ به • فنحن فخورون بترائنا من القانون العام الذى يأخذ بنظام المحاكم الموحدة ويصر عليه • ومع ذلك فإن للموضوع حيويته ويستحق نظام المحاكم الإدارية دراسة أوسع وأدق •

تعرض الحكومة للمحاكمة :

هناك مجال آخر يمكن أن تكون تجربة الدول الأخرى فيه مفيدة لنا هو مايتعلق بحق المواطن فى مقاضاة حكومته اذا أصابه ضرر نتيجة لأعمال الإدارة • فوجهة النظر التقليدية فى البلاد الانجلو أمريكية التى يسود فيها القانون العام التى تقول بأن الملك لا يخطئ ، مبدأ دستورى يعنى تفسيره أنه مادامت الحكومة تمثل السيادة فإنه لايمكن محاكمتها الا اذا وافقت على مثل هذا الاجراء • وعلى عكس ذلك فإنه فى البلاد التى يسود فيها القانون المدنى يكاد يخضع كل عمل من أعمال الإدارة اذا أضر بفرد ما للمساءلة أمام المحاكم الإدارية أو المدنية (٢٦) • وإذا كنا نحن الأمريكيين نعتقد ما نقول به عن سيادة القانون ، وأنه ليس هناك شخص يعلو عليه ، فإن علينا أن نسلم بأن القاعدة المأخوذ بها فى القارة الأوروبية من تعرض الحكومة للمحاكمة أفضل من القاعدة الانجلو أمريكية بعدم تعرضها للمحاكمة •

ولكن حدث تعديل تدريجى حتى فى الولايات المتحدة فى القاعدة التى تقول بعدم تعرض الحكومة للمحاكمة • فقد تخلت الحكومة عن حصانتها من المحاكمة أمام تحديد قوانين معينة لمجالات يستطيع فيها المواطنون أن

(٢٥) وليام بوكام الصغير ، اورفيل يرات ، دراسات فى القانون الإدارى الفرنسى

(إيرينا جزء ٣ - ١٩٢٧) ص ١٦١ •

(٢٦) الرجوع السابق ص ٦١ - ١٠٦ • راجع روبرت واكنس « الدولة كأحد أطراف

النزاع » (بالتيمور ١٩٢٧) ، باريليسى دراسة أولية للقانون الإدارى (الطبعة الثانية عشرة

باريس ١٩٣٠) •

يقاضوا الحكومة إذا اعتدى على حقوقهم نتيجة لأعمال الإدارة (٢٧) وأن يصلوا إلى أبعد من ذلك بهذه الوسيلة . وبالإضافة إلى ذلك ميزت المحاكم بين الأفعال التي تكون « حكومية » بالمعنى الدقيق ، كما هو الشأن في حماية الشرطة ، « البوليس » والأفعال الناشئة عن الملكية كما هي الحال عندما تملك مدينة وتدير مرفقا للمياه والقوى الكهربائية . فعندما تنهض الحكومة بوظائف مرفقية فإنها تعتبر عادة قد نزلت من مركز السيادة إلى سوق الأعمال وعلى ذلك تخضع للمقاضاة (٢٨) . وفوق ذلك توسع أحد فصول قانون ١٩٤٦ (٢٩) عن إعادة تنظيم الهيئة التشريعية كثيرا في مسؤولية الحكومة عن الضرر (وتضمن ذلك التعويض عن الأضرار الناتجة عن الخطأ المزعم) ، وأتاح مجالا أكبر لاصلاح أخطاء الحكومة عما كان متاحا من قبل . ويمكن أن يقال بصفة عامة أنه منذ صدر هذا القانون زال الافتراض بأن الملك لا يخطئ بالنسبة للحكومة الفيدرالية ولو أن التأثير مازال باقيا في مستوى الولاية والحكم المحلي .

ومع ذلك فإنه قبل أن تحدث هذه التغيرات التدريجية فإن المبدأ المستورى لسيادة الحكومة وحصاناتها ألزم الموظف العام بتحمل مسؤولية شخصية عن الاعتداء على الحقوق — سواء أكان هذا الاعتداء مقصودا أم غير مقصود — بسبب الإهمال ، أو تجاوز السلطة ، أو غير ذلك من الأفعال غير القانونية . وبذلك كان الخوف من المحاكمة وفقدان الممتلكات يمنع الأفراد الأثرياء من ربط مستقبلهم بالخدمة العامة . ثم امتنع هذا الحظر إلى درجة كبيرة بعد ذلك لما أصبح من المتاد الترابط بين الموظفين العموميين . ورغم ذلك يتفق أغلب النقاد في القانون الإداري على أنه مازالت هناك مجالات معينة ينبغي أن تحل فيها مسؤولية الحكومة محل مسؤولية الموظفين إذا أريد ضمان العدالة (٣٠) .

(٢٧) كان الرائد في هذا المجال هو الأسوف عليه « ادوين بوشار » وأرجع مقاله عن « مسؤولية الدولة عن الضرر » جريدة التشريع المقارن والقانون الدولي العدد الحادى عشر (يناير ١٩٢٠) ص ١ - ٤ ، التطورات القانونية الحديثة في مسؤولية البلديات من الضرر في مذكرات قانونية من الحكومة المحلية « (نيويورك ١٩٣٦) جزء ٣ ، ص ٨٩ - ١٠٠ . (٢٨) راجع ل . ت . دافيد مسؤولية الموظفين العموميين عن الضرر (شيكلو ١٩٤٠) جيمس هارت مقدمة القانون الإداري (طبعة منقحة نيويورك ١٩٥٠) الجزء الثالث . (٢٩) هذا هو قانون المسؤولية من الضرر الذى أحمده كجزء من الوثيقة الأصلية . (٣٠) جون ديكسون المدالة الادارية وسيادة القانون في الولايات المتحدة (كمبريدج ماساشوسيتس ١٩٢٧) رونالد بينوك الادارة وحكم القانون (نيويورك ١٩٤١) ، والتر جلهودن القانون الإداري - حالات وتعليقات (طبعة منقحة شيكلو ١٩٤٧) .

وقد لاحظت لجنة هوفر الثانية في سنة ١٩٥٥ أن الموظفين المسئولين عن مراقبة وانفاق الاعتمادات يتحملون مسئولية شخصية أمام الحكومة عن الأداء السليم لواجباتهم المالية ، وأنه يوجد عدد كبير من قوانين الحظر يمكن أن يترتب على مخالفة أى منها أن يتحمل الموظف المسئول أعباء مالية وعلى ذلك بالغ الكثير من هؤلاء الموظفين في الحيلة وسعوا الى الحصول على رأى ديوان المحاسبة العامة خشية أن ينتقض فيما بعد ما يتخذ من اجراء ويتحمل الموظف المسئول خسارة شخصية مادية نتيجة لذلك . وقد قلم الى ديوان المحاسبة العامة على سبيل المثال في السنة المالية ١٩٥٤ نحو ٢٩٠٠٠ وفاتورة بهذه الطريقة ، مما نتجت عنه تأخيرات ونفقات لامبرر لها . وقد أوصت لجنة هوفر لاصلاح هذا الموقف أن يخول المحاسب العام حق اعفاء الموظفين من تحمل الخسارة المالية ، الا اذا كانت هذه الخسارة نتيجة الاهمال الجسيم او الاحتيال (٣١) .

ولما كان نظام المحاكم الادارية لم يدخل الى الولايات المتحدة حتى الآن فان واجب المحاكم العادية أن تنصف ما استطاعت من سوء استعمال السلطة الادارية . ولكن لا يكون لأى محكمة اختصاص الا اذا كانت هناك حالة أو نزاع ، بمعنى أنه لابد أن يكون هناك أطراف محددة ونزاع . وفضلا عن ذلك فانه لما كان قانوننا يعتمد على السوابق التي تكونت من قضية الى أخرى ولايتكون من مواد تطبق تطبيقا عاما ، فان كل حكم يصدر يطبق في الحالة التي صدر بشأنها فحسب . كما لاتصدر المحاكم الأمريكية أحكاما ابتدائية ، بل ان أحكامها نهائية لاتخضع للمراجعة من خارج الهيئة القضائية . وأخيرا - وهذا يقودنا الى الموضوع الذي نهتم به غاية الاهتمام هنا - فليس هناك محكمة أمريكية تنظر في قضية الا اذا كان هناك مايسمى علاجاً مناسباً لها أى بعض الوسائل التي تستطيع بها المحكمة أن تنولى اختصاصها أولا وتفرض تصديقا قانونيا تنفذ به حكمها فيما بعد .

وهناك أنواع كثيرة من العلاج - فقد يستعمل العلاج الجنائي ولكنه قلما يطبق في الأعمال القانونية التي تؤثر في السلوك الإداري . ويمكن تطبيق علاج القانون العام المادى بعيدا عن القانون الجنائي في المجال الذي يعتمد على المبادأة الخاصة . ومن أكثر التقسيمات الفرعية للقانون الخاص ذريعا العفود والضرر والتعدي والاهمال . ويستطيع أى مواطن أصابه الضرر أن

(٣١) لجنة تنظيم الجمارك التنفيذية في الحكومة - البيزنطية والحسابات (واشنطن ١٩٥٥) ص ٤٥ =

يتخذ اجراء قانونيا تحت أى من هذه العناوين ضد شخص آخر أو ضد موظف عام أو ضد الحكومة ذاتها اذا منح الاذن فى ذلك . وبعبارة أخرى اذا كان هناك علاج من القانون العام العادى وأعطت الحكومة الاذن بالمقاضة فان اقتضاء حق المواطن من موظف الحكومة لايزيد ولاينقص من اقتضاء حقه من أى مواطن عادى .

وبالإضافة الى هذا العلاج العادى يوجد مع ذلك ستة أنواع من العلاج غير العادى تستخدمها المحاكم بكثرة فى الحالات التى تتضمن عملا اداريا ، وهى أنواع من العلاج تستخدم سواء سمحت الحكومة أو لم تسمح بالتقاضى (٣٢) . وباستثناء المعارضة فى الحبس لايرخص باستخدام هذه الوسائل الا بعد اذن المحاكم وعندما لا توجد وسيلة أخرى لعلاج الحالة . واذا نظر اليها جميعا فانها تعتبر إحدى الوسائل التى يتوأم بها القانون العام مع التغير الاجتماعى وهى هذه :

التشول : احضار شخص سجين لسماع أقواله مائلا امام المحكمة - قانون التشول وهو امر قضائى صادر الى مدير السجن أو الى جهاز ادارى مثل ادارة الهجرة والجنسية لتوفر للسجين الادلاء بأقواله امام المحكمة لتصدر حكمها بالنسبة لاستمرار حبسه أو الافراج عنه . وعلى ذلك فان المعارضة فى الحبس وسيلة هامة لوضع سلطة الادارى موضع الاختبار والحد من ميله الى التحكم .

تقديم المبررات : يراجع الاستحقاق أيضا ، ويشمل ذلك حق الموظف فى وظيفة يدعى أحقيتها موظف آخر . كان هذا العلاج يستخدم فى الماضى فى ادارة الأفراد ، وبخاصة فى حالات الطعن فى الانتخابات ، ولكنه قلما يثار اليوم .

الطعن : وهو وسيلة تستخدم بكثرة وتجعل محكمة الاستئناف تسحب وثائق القضية من محكمة أدنى أو من محكمة ادارية لتقرير النظر فى الاستئناف . والطعن يعتبر الآن الوسيلة الرئيسية التى يحصل بها الفرد على حق الاستئناف أمام محكمة أعلى .

الأمر القضائى : وهو امر قضائى صادر من محكمة أعلى الى أخرى أدنى ، أو الى جهاز ادارى ، أو موظف عام يأمره باتخاذ اجراء معين . ومثل هذا الاجراء يكون فى المعتاد ملزما ، بمعنى أن الواجب قد حدد بدقة وفرصة

(٣٢) توجد ملخصات مناسبة فى كتاب هارت السابق ذكره ، الجزء الاول ، وكذلك قاموس القانون تأليف بوير ، قاموس القانون (بلاك) ، كوريس جويس ، دائرة معارف العلوم الاجتماعية .

القانون دون أن يترك للموظف أى حرية فى التصرف . انه أمر فى المحكمة بعمل معين ، وهو بذلك هام فى مجال العمل الإدارى .

الوقف : وهو عكس الأمر القضائى التنفيذى بمعنى أنه يمنع إجراء معينا ، وهو أمر من المحكمة بالوقف يطبق على السواء بالنسبة للموظف الحكومى والجمهور عموما . والاستعمال الشائع لهذا الأمر هو فى القضايا انعمالية حيث تسعى الادارة الى الاستفادة من الوقف ضد نقابات العمال . وهناك قواعد عديدة تحكم استخدام الوقف : فلا بد من قيام حالة تنذر بخسارة لاتعوض فى المصالح المشروعة لايوجد لها علاج آخر وحيث يتطلب الأمر بغير هذا الاجراء عددا من المحاكمات وغير ذلك . وهذا أيضا أمر كثير الاستعمال .

الحظر : وقل ان يستخدم الآن كعلاج . والهدف منه اصدار أمر الى محكمة أدنى أو محكمة ادارية بالألا تتجاوز اختصاصها ، وبخاصة الا تتجاوز على نحو معين . وباستثناء الحظر وربما أيضا حق الطعن فإن سبيل العلاج هذه ميسرة على نطاق واسع للمواطنين الذين يطلبون الحماية من العمل الإدارى .

ونلخص ذلك بإيجاز فإن للمواطن الحق فى أن يقاضى الحكومة بسبب مايصيبه من خسارة مالية فى ظل القانون العام والقانون الجنائى . وقد ينازع فى اختصاص موظف معين أو فى تجاوزه لسلطاته ، وقد ينبج فى أن يجعل المحكمة تصدر أمرا تنفيذيا ملزما للموظف ، وقد ينازع فى استخدام السلطة عندما يكون للموظف اختصاص واضح . وقد يدعى (مع استثناءات طفيفة) أن الموظف أخطأ فى تفسير القانون وقد يطلب الى المحاكم أن تصر على تنفيذ قواعد الاجراء الإدارى المناصب الذى يكون له الحق فيه .

من ذلك يظهر أن المواطن الأمريكى يتمتع بقدر كبير من الحماية القانونية . وهذا هو الواقع ولكن قيمة العلاج القضائى تزداد اذا كان سبيل الوصول الى العدالة أيسر وأقل نفقة ، واذا لم يكن مبدأ حصانة الحكومة من المحاكمة لايزال مطبقا على نطاق واسع فى بعض الاختصاصات . والكثير من الأعمال التى يقاضى عنها الموظف فى ظل الظروف الحالية قد يكون من الأنسب أن تقاضى عنها الحكومة ذاتها . فاذا لم تكن هناك كما يدعى البعض حدود للحجم الذى قد تصل اليه الحكومة فيجب حينئذ أن تزداد حقوق المواطنين قبل الحكومة لتوازن قوة الحكومة المتزايدة قبل المواطن . ولا يمكن المحافظة على توازن العلاقة الا بهذه الطريقة .

رقابة المواطن : ناقشنا الآن طاقات الرقابة الادارية الذاتية ، ورقابة الهيئة التشريعية ، واشراف القضاء باعتبارها وسائل للمساءلة الادارية . ولكن مهما تكن فائدة كل من هذه الوسائل فانها لا تكمل حتى وهى مجتمعة دون توافر الوسيلة الرابعة التى هى رقابة المواطنين أنفسهم .

وقد ذكر من قبل ان درجة اهتمام المواطنين ومشاركتهم فى عمليات حكومتهم تحدد بصورة نهائية درجة اتصاف البيروقراطية بالأمانة والاستجابة . وكما لاحظ هـ الكسندر ليتون « فى كتابه حكم الرجال (٣٣) فان السبب فى ذلك هو أن الادارة تعكس دائما التركيب الاجتماعى الكلى ولا ينتظر لها أن ترتفع أو تهبط كثيرا عن المستوى المتوسط لبقية المجتمع . ويبدو أن هذا الرأى النفسى الانسانى سليم .

وقد بينا من قبل أهمية لجان المواطنين الاستشارية والقيادة الحركية فى رسم السياسة باعتبارهما وسيلتين لادخال وجهة نظر المواطنين الى الادارة العامة وللمساعدة على الإبقاء على يقظة البيروقراطية واستجابتها . وهناك وسيلة أخرى هى مشاركة المواطنين فى الخدمة فى جميع المجالس واللجان التى تعنى بالمدراس وبرامج الصحة العامة والتخطيط ومنشآت الأعمال الحكومية وكثير غيرها ، وقد قدر أن ٧٥٠٠٠٠ من الموظفين العموميين ينالون تفويضا مباشرا من الشعب بهذه الوسيلة وأغلب هؤلاء يقدمون خدماتهم دون مقابل بصفتهم أعضاء فى هذه المجالس واللجان . وان رغبة المواطنين ذوى الكفاية وحرصهم على شغل هذه الوظائف يعتبر مقياسا على سلامة الديمقراطية .

ولأن الرغبة فى هذا النوع من مساهمة المواطنين شديدة جدا باعتبارها وسيلة مرغوبة تضمن المساءلة فان اتجاه الحكومات الأمريكية الى انتهاز الطريق المختصر - الذى يستخدم الموظفين المعيّنين بدلا من الموظفين المنتخبين يعتبر نعمة مختلطة . فاذا كان الجمهور غير مهتم بالحسوكمة فقد يكون الموظفون المعيّنون أكثر دراية من المنتخبين . أما اذا كان اهتمام المواطنين قويا فان التعيين المباشر يضعف هذا الاهتمام ويحرم الادارة من رقابة المواطنين مهما تكن رغبة الادارى شديدة فى الاستغناء عن هذه الرقابة وتفضيل العمل تحت الرقابة المهنية . وللمهنية - رغم مزاياها الكثيرة التى ليس أقلها زيادة الاهتمام بالسلوك الانسانى - عيوبها فى كل مجال وتشمل النظرة الضيقة والاتجاه الى الخلط بين الوسائل والغايات . ومع أن ما يبدو

من عصبية رجل الشارع قد يفضب الإدارى فى بعض الأحيان ، إلا أن المواطن يستطيع أن يعاون كثيرا باضفاء النظرة الاجتماعية والرأى الجديد . وتعمل جماعات أصحاب المصالح كأداة تعادل بالنسبة للمبالغة فى المهنية ، وهنا يستطيع المواطن أيضا أن يلعب دورا كبيرا • فجماعات أصحاب المصالح هى ذاتها جماعات مهنية بالطبع ، ولكن التنافس بينها ينتج عنه نظرة أرحب من وجهة النظر المهنية فى أى منها • وقد أوضحنا فى مواضع كثيرة من هذا الكتاب الأهمية الحيوية لدور جماعات أصحاب المصالح فى الإدارة العامة • ويصعب أن نجد برنامجا عاما يمكن أن يستمر دون مساعدة منهم : فانهم يضمّنون صدور بعض القوانين ويحولون دون صدور قوانين أخرى وهم يجاهدون لتحقيق التنظيم السليم وتوفير الاعتمادات الكافية ، ويقاومون عمليات إعادة التنظيم انضارة والاقتطاع من اعتمادات الميزانية ، وهم يرشحون وينتخبون الموظفين الإداريين لإدارة الأجهزة الأثيرة لديهم وهم يشاركون فى وضع التشريعات الإدارية وهم دعامة أساسية للإدارة فى برامج العلاقات العامة (٣٤) •

وعندما تعمل جماعات أصحاب المصالح فى تعاون وثيق مع موظفى الحكومة فإن أثر ذلك هو زيادة ديمقراطية الإدارة • ومن ناحية أخرى فإنه نظرا لأن جماعة أصحاب المصلحة تكون فى المعتاد ضيقة الأفق أنانية النظرة فإنها قادرة على الإحاطة بالمصالح العام والتزاهة الإدارية • وفى رواج العشرينيات وكساد الثلاثينيات وسيادة القوة فى الأربعينيات واستسلام الخمسينيات من الجائز أن تزيد كفة المساواة من مساهمة جماعات أصحاب المصلحة فى الإدارة على المزاي • ويبدو حتى تبقى الديمقراطية أنه لا بد أن يتغير الصخب التى اتسم به نشاط بعض جماعات أصحاب الضغط • وتعتبر جماعات أصحاب المصالح فى نطاق الحدود السليمة مظهرا لاغنى عنه فى العملية السياسية للحكومة الدستورية •

وهناك طرق أخرى كثيرة يستطيع بها المواطن أن يعاون فى تحقيق مسألة الموظف العام • فإنه بالإضافة الى عمله فى مجالس ولجان رسم السياسة والعمل عن طريق جماعات أصحاب المصالح يستطيع أن يصوت فى يوم الانتخابات على المسائل كما يصوت على المرشحين ، وينتخب الرؤساء الذين

(٣٤) راجع دراسة « آفرين ليسرسون من اللوائح الإدارية » جماعات أصحاب المصالح فى الإدارة » فى كتاب مبادئ الإدارة العامة » تحرير فريدمود مورشتين ماركس (نيويورك ١٩٤٦) دافيد ترومان ، العملية الحكومية (نيويورك ١٩٥١) فصل ١٣ ، ١٤ وكذلك بندكتون هيرنج الإدارة العامة والمصالح العام (نيويورك ١٩٣٦) •

يعينون الإداريين ، ويتسابق هو ذاته على الوظائف العامة ، ويساند نظام التعيين بالجدارة ويستخدم المبادأة والمذكرات البيانية حيث توجد . ويسهم فى إعادة الموظفين العموميين عندما تسنح الفرصة . وبالإضافة الى ذلك يستطيع المواطن أن يعمل فى هيئات المحلفين الكبرى والصغرى وينتمى الى أندية الخدمة وأندية المواطنين ، ويساند جماعة النساء الناخبات والجماعات غير الحزبية الأخرى ، وينتمى الى اتحاد الآباء والمعلمين ويسهم فى البرامج الاختيارية مثل صندوق المجتمع . ويكون عضوا نشيطا وعاملا ذكيا فى حزبه السياسى . ومع أن كل عملية مشاركة من هذه قد تبدو عديمة القيمة بمفردها فانها تساعد مجتمعة على الاحتفاظ بحيوية الروح الديمقراطية وتحفظ الإدارة العامة من أن تفقد اتصالها بالمواطن .

وتستند أفعال المشاركة هذه الى قاعدة عريضة من اتجاهات المواطنين . فاذا كانت الاتجاهات السائدة تجعل الأفراد أنانيين غير أمناء تكون المساهمة غير محسومة وتسير الإدارة العامة مع التطلعات السائدة مها تكن كريمة . واذا كان الاتجاه الشائع هو علم الاهتمام وترك الأمور للغير لينهض بها فسوف يتضائل نشاط المواطنين وتحقق نظرية « بيرنهام » فى الرقابة التى ينهض بها نخبة ممتازة من المديرين المهنيين . ولكن اذا كان الاتجاه السائد يقصر عمل الحكومة على النهوض بما هو أساسى مع أدائه باتقان ويجعل الجمهور راغبا فى أن ينهض بنصيبه الذى يحقق هذه الغاية ، فسوف تقوى كل من الاتحادات المتطوعة والإدارة العامة على السواء ويتحدد الدور الملائم لكل منهما بدقة . والفرد سواء أكان إداريا أم مواطنا ، عندما ينهض بعمل بناء فى الإدارة العامة ويكرس جزءا من نشاطه لتدعيم الجماعات المتطوعة يؤدى عملا مفيدا لأنه يشبع حاجة إنسانية شائعة بأن يكون فردا خاصا له شخصية متميزة تنمو ذاتيا وفى نفس الوقت يسهم كشخص عام فى رفاهية المجتمع .

التوسع والتغير فى الحكومة :

ونصل فى نهاية المطاف الى آخر المسائل الكبرى التى حددناها فى بداية هذا الفصل : وهى مسألة الحجم . فهل هناك حد لما يمكن أن يصل اليه حجم الحكومة حتى تظل مع ذلك مسئولة أمام الشعب ؟ ربما يساعد فى ذلك أن نستكشف بعض العوامل التى تشجع النمو والتغير فى الحكومة وماذا يمكن عمله فى توجيه هذا النمو أو وقف هذا التطور . يشكو المواطنون المحافظون غالبا من أن الحكومة تبدأ باستمرار برامج

جديدة ويندر أن توقف البرامج القديمة وأن بها ميلا سلبيا الى التوسع والاضطلاع بمسئوليات جديدة دون أن تنكمش أبدا . ويسمح الفرد أن البيروقراطيين يدفعون الحكومة دائما الى أنشطتها جديدة ومن ثم الى الجماعية (٣٥) . ورغم الزيادة في تبسيط هذه الخلافات فانها تبقى مبالغا فيها ، ومن ثم تكون غير صادقة . والواقع أنه اذا صرفنا النظر عن أثر الظروف الطارئة مثل الحروب والكساد فإن البرامج الحكومية الجديدة توجد بسبب رغبة جماعات الضغط فيها .

واذا تجاوزنا جماعات الضغط نجد أن العامل الأساسي في توسع الحكومة هو التغير الاجتماعي وأنواع التوتر التي تحدث في المجتمع قبل أن تحدث المواجهة ، كما هي الحال عندما يخلق تزايد السكان في المدن الكبرى الحاجة الى مستشفيات ومدارس جديدة أو عندما يحتاج الفلاحون الى مزيد من القوى الكهربائية لتوفرها المنشآت الخاصة أو عندما تؤدي الطرق الاقتصادية في تصنيع الماكولات الى نقص في المواد الغذائية المطلوبة أو إضافة مواد كيميوية ضارة . وتطلب بعض جماعات الضغط في مثل هذه الحالات وكثير غيرها تدخل الحكومة اما لتحل المشكلات التي نجمت عن التغير ، واما لازالة العوامل التي خلقت التغير وفي كلا الحالتين تكون النتيجة إضافة برنامج آخر الى البرامج الحكومية .

واذا لاحظ قادة الحكومة أعراض التوتر الاجتماعي المتزايد وعملوا في الوقت المناسب على وقف تطوره ، فسوف لاتضطر الحكومة الى التدخل في حياة المجتمع بنفس الدرجة ، أو لنفس الفترة التي تتدخل فيها عندما تترك هذه الظروف تتطور تطورا خطرا (٣٦) . ومن سوء الحظ أن مثل هذا الادراك قل أن يتحقق .

والنتيجة وخاصة في الحكومة الفيدرالية هي التورط في التدخل . يضاف الى ذلك بالطبع ميل فطري في جميع المؤسسات الخاصة والعامة على السواء الى محاولة النمو ؛ لأن النجاح يقاس غالبا بمقياس الحجم . ومديرو المؤسسات - وهم بشر - يطلبون بالضرورة أن يوصفوا بالنجاح . والحكومة باعتبارها مؤسسة يبدو منها نفس الميل وقد لايزيد المديرون فيها رغبة في

(٣٥) نجد اقوى تمثيل لوجهة النظر هذه في كتابين : كتاب فريدريك هايك الطريق الى الاستيعاد (شيكاغو ١٩٤٤) ، وكتاب جون قلين - طريق المستقبل (نيويورك ١٩٤٩) انظر أيضا كتاب لودفيج فون مائيس « البيروقراطية » (نيويورك ١٩٤٤) .
(٣٦) نجد احسن دراسة علمية للتوتر في مجال الادارة في كتاب « ليتون » المرجع المذكور ص ٢٥٢ - ٣١٧ .

التملك والتعطش للسلطة عن أى من فئات أصحاب المهارة التي تحتل مكان المسؤولية الإدارية .

وليس من السهل مراقبة المديرين فى الحكومة الذين يجلبون أمامهم الفرصة سانحة لزيادة مسؤولياتهم وهم فى ارتباطهم مع جماعات الضغط وكونهم أنفسهم جماعة ضغط يحتلون فى الغالب مراكز تسمح لهم بضم وظائف جديدة الى الخدمات العامة والأنظمة القائمة . مثال ذلك أنه فى منتصف الثلاثينيات اهتمت مجموعة من الخبراء تضم الممارين والباحثين الاجتماعيين والاقتصاديين والمهندسين والمحامين بالحاجة الى المساكن واشتركوا فى اعداد التشريع ، وحصلوا على موافقة أحد أعضاء مجلس الشيوخ لتعويضه، وضمنوا مساعلة سكرتيره ، وحاولوا التأثير فى الأعضاء فى كل من مجلس الكونجرس ، ونظموا الجهاز الذى أنشئ لتنفيذ هذا القانون ، واختاروا مديره ، وعملوا معه فى تنفيذ البرنامج . وتبعاً لذلك توصلوا الى مستوى عال من الاداء فى تنفيذ البرنامج .

ولما كان رجال الإدارة العامة يمكنهم - على نحو ما - التحكم فى اضافة وظائف جديدة الى الحكومة ، فانه يبدو من المنطقي أن نفترض أنهم يستطيعون أيضاً أن يؤثروا فى الاتجاه العكسى . والواقع أنهم يستطيعون، ولكنهم وقد تعلموا سلامة الحكم وضبط النفس على الأرجح ؛ فمن البساطة أن نفترض أنهم سوف يقللون من سلطاتهم أو يرفضون التوسع فيها اذا لم تكن هناك قوة خارج الجهاز التنفيذى ترغهم على ذلك . ومن ثم فانه اذا أريد الإبقاء على وظائف الحكومة محدودة عن طريق الفحص الدقيق للبرامج الجديدة المقترحة والتصميم على إلغاء البرامج التى أصبحت غير ذات موضوع ، فلا بد من الإبقاء على عمليات الرقابة الديمقراطية وخاصة الرقابة التشريعية فى كامل قوتها(٣٧) .

وتكاد تتساوى الصعوبات فى وضوحها بالطبع مع الحاجة الى الرقابة . فانه بمجرد أن يتعرض برنامج للتهديد من أحد المخلصين من أفراد الهيئة التشريعية تبدأ جماعة الضغط المهتمة بهذا البرنامج فى العمل مستخدمة كل أسلحة الاقتناع . ويشارك معها مدير هذا البرنامج وموظفوه ؛ إذ يتعرض مصالحهم للمخاطر كذلك . وليس من المنطق الانسانى ألا يضطلموا بالدفاع

(٣٧) هناك فصلان ممتازان عن هذا الموضوع بعنوان « التنافس من أجل البقاء » فى كتاب هربرت سيمون وآخرين - الإدارة العامة (نيويورك ١٩٥٠) ، وعن دور جماعات الضغط فى انشاء واستمرار البرامج الحكومية فى كتاب بندكتون هيرنج المتفرع عن « الإدارة العامة والمصالح العام » .

عنها وحتى اذا ما أصر المشرع على رأيه وكسب المعركة وألغى الجهاز بالفعل، فالإنجاز أن يحل محله برنامج آخر معدل . مثال ذلك أنه خلال حركة الانعاش الاقتصادي أنشئت إدارة التعمير ولها برنامج تفصيلي من ثلاثة أجزاء : التعمير الريفي ، والتأهيل الريفي ، وماعرف باسم الحزام الأخضر للسكان . وعندما ألغيت الإدارة في سنة ١٩٣٦ ، - وكان هذا الإلغاء مدعاة لسرور عدد كبير من أعضاء الكونجرس - نقلت وظائفها الى وزارة الزراعة واستمر أحد أقسامها « التأهيل الزراعي » باسم « إدارة منزل الفلاح » وأصبح اليوم أكبر وأكثر فائدة مما وصل اليه سابقه في أي وقت مضى من عهد ازدهاره . وكذلك أنشئت مؤسسة تمويل إعادة البناء في عهد الرئيس هوفر لتساعد على التخفيف من آثار الكساد ، ثم استخدمت بعد ذلك لأهداف كثيرة متعددة حتى انها في واقع الأمر شملت الاقتصاد القومي جميعه ولما صفيت في سنة ١٩٥٣ . نقلت إحدى وظائفها الرئيسية - وهي التسييف لمنشآت الأعمال الصغيرة - الى إدارة الأعمال الصغرى ومازالت تسيير الى الازدهار .

وإذا كانت جماعات الضغط وظروف التوتر الاجتماعي تؤدي الى التوسع في المناشط الحكومية . فما الذي يبطئ بها ؟ وما الذي يخلق المقاومة للتغيير ؟ وما الذي يجعل التغيير أقل ضرورة ؟ اعتنق علماء الاجتماع منذ وقت طويل ، وأيدهم في ذلك حديثا علماء النفس الاجتماعيون ، أن نظم المعتقدات الراسخة - أو الأساطير والتوزيع الواسع للممتلكات الخاصة في نطاق الجماعة - لها أثر محافظ على المجتمع (٣٨) . وتمنع التوتر الاجتماعي ، وبالتالي تجعل التدخل الحكومي في أدنى حدوده .

والخطورة في ذلك هي أنه اذا تمسك بالمعتقدات بأصرار عنيد أكثر منه بفهم رشيد . وأحجم من يتمسكون بهذه المعتقدات عن المساومة حتى يصبح من المتعذر حل الخلاف فقد تكون النتيجة اضطرابا اجتماعيا مفاجئا مع حركة تدخل جانبي من الحكومة الى مجالات كانت تتمتع بالحرية من قبل وغير خاضعة للتنظيم . وعلى سبيل المثال فان ماعرف في العشرينيات على أنه فترة الاتزان كذلك فترة عمياء تراكم فيها التوتر تحت غطاء من الرواج غير الكامل . وعندما وقعت الصدمة كانت النتيجة أن اندفعت الحكومة الى تنظيم الأعمال المصرفية والضمان والشركات المساهمة وعلاقات

(٣٨) روبرت ماك آيفر « نسيج الحكومة » (نيويورك ١٩٤٧) الفصل الأول ص ٦ - ٤ ،

ليتون المرجع السابق صفحات ٢٨٧ - ٣٢١ .

العمل والانتاج الزراعى الى درجة لم تصل اليها مطلقا فى الماضى ، وثبت أن ذلك لم يكن غير اليداية .
ويقدم ألكسندر ليتون بعض النصائح القيمة - المستندة الى مبدأ - الى هؤلاء الذين يستطيعون التنبؤ بنجاح حدوث توتر اجتماعى - ولا يقتصر تطبيق مايقوله على رجال الإدارة العامة فى مجالهم الخاص فحسب ، بل انه يطبق الى درجة ما على الحكومة فى مجموعها - فيقول « ليتون » ان الادارى الذى لا يستطيع أن يحل التوتر الاجتماعى المتزايد بأجراء علاجي مناسب لايجد امامه الا بدائل ثلاثة : انه يستطيع أن يتجاهل مثل هذا التوتر حتى تضيق كل فرصته فى تهدئته كما يستطيع أن يأخذ فى اعتباره بعض أعراض المتاعب ويهمل الأخرى ، أو أنه قد يكشف كل شواهد التوتر ولكنه يقرر أنه لا يستطيع أن يتخذ أى إجراء بشأنها ، ثم « يستمر فى خطئه كما لو كان من يتأثرون بالتوتر سوف يتصرفون أيضا باعتبار هذه المتاعب غير قائمة » - ويمكن توقع النتيجة فى كل حالة بسهولة : « وكثيرا ما يؤخذ الإداريون بالمفاجأة عند ما تحدث ردود الفعل التى ظلت بعض الوقت فى دور التكوين » ويختتم ليتون بأن كل هذا يعتبر مفاجأة للأعمى (٣٩) .

وليست البرامج الحكومية الجديدة أمرا لامفر منه عند ظهور التوتر، ولكن التغيرات وتعديل الاهتمام فى البرامج القائمة مطلوب فى أغلب الأحوال والإدارى الذى تربطه وشائج الولاء بالجماعة التى يخدمها وبالمنظمة التى هو عضو فيها أقدر ما يكون على توقع قيام المصاعب وعلى إجراء التغيرات الضرورية فى برنامجه ليمنع بذلك طلبا مباشرا من جماعات الضغط لقيام نشاط حكومى جديد .

ويبدو من الواضح فيما يتعلق بالحجم أنه من الأسير تحقيق المساهلة فى حكومة صغيرة عنها فى حكومة كبيرة ، كما أنه من الواضح كذلك أن الحكومات سوف تستمر فى النمو . ولكن هناك وسائل لزيادة المساهلة ، وكذلك للحد من النمو . ومن الممكن استخدام كل أولئك لايجاد توازن فى النقطة التى يتطابق فيها الحجم الأمثل مع أقصى قدر من المساهلة . ويبدو أن امكان الوصول الى هذا التوازن يعتمد بصفة أساسية على المواطن وعلى قدر اهتمامه بالاحاطة بمسائل رسم السياسة ومساهمته النشيطة فى أمور الحكومة بجميع مستوياتها ومساعدته فى بناء المجتمع الذى يمكن أن ينشأ فيه رجال الإدارة العامة الذين يتصفون بالأمانة وتحمل المسئولية والاستجابة .

مراجع مختارة

- Appleby, Paul H., *Morality and Administration in Democratic Government* (Baton Rouge, La., 1952), Chap. 10, "Political Responsibility."
- , *Policy and Administration* (University, Ala., 1949), Chap. 7, "The Influence of the Citizen."
- Beck James M., *Our Wonderland of Bureaucracy* (New York, 1933).
- Binkley, Wilfred E., *President and Congress* (New York, 1947).
- Borchard, E.M., "Tort Liability of the State," *Journal of Comparative Legislation and International Law*, Vol. XII (1930).
- Burnham, James, *The Managerial Revolution* (New York, 1941).
- Davis, Kenneth C., *Administrative Law* (St. Paul, 1951), Chaps. 3, 18, 20.
- Dickinson, John, *Administrative Justice and the Supremacy of Law in the United States* (Cambridge, Mass., 1927).
- Dimock, Marshall E., "Administrative Efficiency within a Democratic Polity," in the symposium, *New Horizons in Public Administration* (University, Ala., 1945).
- , *Congressional Investigating Committees* (Baltimore, 1939).
- , "Forms of Control over Administrative Action," in C.G. Haines and M.E. Dimock (eds.), *Essays on the Law and Practice of Governmental Administration* (Baltimore, 1935).
- , *Free Enterprise and the Administrative State* (University, Ala., 1951).
- Douglas, Paul H., *Ethics in Government* (Cambridge, Mass., 1952).
- Fairlie, John A., "Public Administration and Administrative Law," in C.G. Haines and M.E. Dimock (eds.), *Essays on the Law and Practice of Governmental Administration* (Baltimore, Md., 1935).
- Finer, Herman, "Administrative Responsibility in Democratic Government," *Public Administration Review*, Vol. I (Summer, 1941).
- Finletter, Thomas K., *Can Representative Government Do the Job?* (New York, 1945).
- Friedrich, J.C.J., "Public Policy and the Nature of Administrative

- Responsibility," in C.J. Friedrich and E.S. Mason (eds.), *Public Policy* (Cambridge, Mass., 1940), Vol. I.
- Gaus, John M., "The Responsibility of Public Administration," in J.M. Gaus, L.D. White, and M.E. Dimock, *The Frontiers of Public Administration* (Chicago, 1936).
- Gosnell, Harold F., "British Royal Commissions of Inquiry," *Political Science Quarterly*, Vol. XLIX (March, 1934).
- Hart, James, *An Introduction to Administrative Law* (New York, 1950), Pt. I.
- Hazlitt, Henry, *A New Constitution Now* (New York, 1942).
- Herring, Pendleton, "Executive-Legislative Responsibilities," *American Political Science Review*, Vol. XXXVIII (December, 1944).
- , *Presidential Leadership* (New York, 1940).
- , *Public Administration and the Public Interest* (New York, 1936).
- Key, V.O., "Politics and Administration," in L.D. White (ed.), *The Future of Government in the United States* (Chicago, 1942).
- Leijonhufvud, Avery, *Administrative Regulation: A Study in Representation of Interests* (Chicago, 1942).
- Levitan, David M., "The Responsibility of Administrative Officials in a Democratic Society," *Political Science Quarterly*, Vol. LXI (December, 1946).
- McGeary, M.N., "Congressional Investigations during Franklin D. Roosevelt's First Term," *American Political Science Review*, Vol. XXXI (August, 1937).
- , *The Development of Congressional Investigative Power* (New York, 1940).
- Macmahon, Arthur W., "Congressional Oversight of Administration: The Power of the Purse," *Political Science Quarterly*, Vol. LVIII (June-September, 1943).
- Morstein Marx, Fritz (ed.), *Elements of Public Administration* (New York, 1946), Chaps. 14, 15, and Pt. IV.
- Nigro, Felix (ed.), *Public Administration: Readings and Documents* (New York, 1951), Chap. 7.
- Pennock, J. Roland, *Administration and the Rule of Law* (New York, 1941).

- Pusey, Merlo J., *Big Government: Can We Control It?* (New York, 1945).
- Rohkam, William, Jr., and O.C. Pratt, *Studies in French Administrative Law* (Urbana, Ill., 1947).
- Simon, H. A. and others, *Public Administration* (New York, 1950), chaps. 24-25.
- Truman, David B., *The Governmental Process* (New York, 1951), Chaps. 13-15.
- Van Wageningen, R.W., "Financial Control: A Case Study," *Public Administration Review*, Vol. II (Winter, 1942).
- Waldo, Dwight, *The Administrative State* (New York, 1948).
- Watkins, Robert D., *The State as a Party Litigant* (Baltimore, 1927).
- White, Leonard D., "Legislative Responsibility for the Public Service," in the symposium, *New Horizons in Public Administration* (University, Ala., 1945).

الجزء السابع
خاتمة

الإدارة الدولية

سبق أن أشرنا في فصل سابق إلى أن الإدارة التي تتناول دولتين أو أكثر أو هيئات دولية تضم كثيراً من الدول مثل الأمم المتحدة هي المجال الكبير التالي الذي يتولاه العلم الإداري .

وهناك خمسة مجالات أساسية في هذا الموضوع : الأول هو تسيير العلاقات الخارجية للأمة الذي يربط بين عناصر الإدارة القومية وبين عناصر الإدارة الدولية . والثاني هو الإدارة الدولية بمفهومها كما تتصل بعمل الأمم المتحدة وهيئاتها المتخصصة الكبرى مثل منظمة اليونسكو ومنظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية . ويرتبط المجال الثالث بعدد من المنظمات الدولية المستقلة مثل اتحاد البريد الدولي والصليب الأحمر الدولي . ويختص المجال الرابع باتفاقيات الأمن الإقليمي مثل منظمة حلف شمال الأطلسي واتحاد جميع الدول الأمريكية . ويشمل الخامس مجالات الأعمال الدولية التي تمتد إلى جميع أمم العالم وهي عمليات تمثل - كما هي الحال في النقل البحري والبتترول - عماد اقتصاديات بعض الدول .

وعلى ذلك فإن الإدارة الدولية ، سواء أحكمنا عليها بمقياس الحجم أم النوع ، قد أصبحت مجالاً من المعرفة له أهمية بالغة في العالم الحديث . ومجال المعرفة وفير بالنسبة لسير العلاقات الخارجية ومشكلات التنظيم والإدارة التي نشأت عنها ، ولكن مجال الإدارة الدولية ذاته لم يكد يبدأ يجتنب إليه الاهتمام الذي يستحقه . وقد لاحظ الأستاذ « كوينسي رايت » أن : « التنظيم الدولي قد يكون عالمياً أو إقليمياً أو ثنائياً ، ولكن تقارب العالم بسبب الاختراعات أخذ يخلق نظاماً عالمياً في الترابط يتجه لأن يخضع المنظمات الإقليمية والثقافية للمنظمات الدولية » (١) . ونحتاج اليوم إلى دراسة المشاكل الإدارية للأمم المتحدة بنفس الشمول والتفصيل الذي تدرس به إدارة الشؤون الخارجية أو الإدارة القومية ذاتها .

(١) كوينسي رايت : دراسة العلاقات الدولية (نيويورك ١٩٥٥) ص ٢٠١ .

ونحتاج فوق ذلك الى مدخل وظيفي وتحليلي للإدارة الدولية يحاول أن يستكشف العوامل المشتركة في كل أشكال الإدارة الدولية ويبين طريقة تبانيها عن الإدارة في المستوى القومي وسنحاول فيما يلي أن نضع بداية مختصرة في هذا الاتجاه .

دعوى تباني السمات :

الحقيقة الأساسية الأولى عن الإدارة الدولية هي أن منظماتها الآن تبذل من الكثرة ومن التنوع بحيث تبلغ في اتساع نشاطها ما يلقته الحكومة القومية الكبيرة في كل من بريطانيا العظمى والولايات المتحدة على سبيل المثال . ويقسم الأستاذ « بيتمان بوتز » موضوع دراسة الإدارة الدولية الى خمس مجموعات تشمل العلم والفن ، والاتصالات والعبور ، والاقتصاد والمالية ، والصحة والأخلاق ، والقانون والحكومة . وهو يصنف بالإضافة الى ذلك نحو ثمانين ميدانا فرعيا ، الكثير منها مثل الأحياء والكيمياء متسع جدا بذاته . ويلاحظ « بوتز » بحق أن الإدارة الدولية تشمل الآن فعلا سلم الحياة الإنسانية جميعه من الفلك الى علم الحيوان (١) .

والحقيقة الثانية عن الإدارة الدولية هي أن هيئاتها على خلاف أغلب الهيئات القومية لابد أن تعتمد الى درجة غير عادية على العون الخارجي حتى ل مجرد بقائها . وهذا يعمل على الحد من استقلالها وحريتها الإدارية لدرجة لا تشعربها معظم الهيئات القومية الخالصة . كما تفتقر الهيئات الدولية الى سلطة فرض الضرائب . وهي لاتستطيع أن تصدر الأوامر الى الأفراد في جميع أجزاء العالم لأنها تفتقر الى صفة السيادة . وتتداخل الكثير من وظائفها مع وظائف الحكومات القومية وبصفة خاصة مع وظائف وزارات الخارجية ومكاتب التمثيل الخارجي . كما يتحمل مسئولية إدارتها أفراد يختارون من دول مختلفة ، وهذا يضيف عنصرا واضحا للتعقيد والاختلاف .

وكان من المعتاد حتى وقت قريب بسبب كل هذه العوامل أن يفترض ان الإدارة الدولية تختلف كثيرا عن الإدارة القومية بحيث تصعب المقارنة بين هذين المجالين من الدراسة . ولكن ما ان أخذ علماء التحليل الإداري في تسليط نظرة جادة على هذا المجال حتى أدركوا أنه لا توجد فروق تصل في تبانيها الى أن تخلق خطأ فاصلا بين الإدارة الدولية وما يعتبر بدقة إدارة

(١) بيتمان بوتز « مقالة للعاسة التنظيم الدولي » (الطبعة الخامسة نيويورك ١٩٤٨)

قومية • ومن ثم وصلوا الى استخلاص أن « علم التنظيم الدول هو منطقيا العلم الشامل في المجال السيامي » (٣) •

وعلى ذلك نخلص الى أن الإدارة الدولية لا تملو أن تكون ببساطة أحد المستويات العديدة في دراسة الإدارة العامة • فالإدارة النظرية بطبيعتها لا ترتبط بأى حال بسمة السيادة في الحكومة • وعدم وجود هذا العامل القانوني لا يغير من سمة الإدارة ، بل انه لايزيد على أن يوجد مجموعة تختلف بعض الشيء في المتغيرات • وكذلك فإن واقع الحال من أن الهيئات الدولية تحصل على مواردها المالية وحتى قوتها المادية من الحكومات القومية - بدرجة أكبر مما تحصل عليه من موافقتها - لا يغير من سمة الإدارة ، ولو أنه يؤثر فيها تأثيرا واضحا • والواقع أن الكثير من التقسيمات الفرعية للحكومة القومية تحول بغير سلطة فرض الضرائب ، ولابد لجميع الحكومات أن تعتمد في آخر المطاف على الاعتمادات التي تخصصها لها الهيئة التشريعية الا اذا كانت تنهض بنشاط في قطاع الأعمال يتمول ذاتيا • وحقيقة أن الهيئات الدولية مثل هيئة الأمم تختار موظفيها من أمم كثيرة مسألة نسبية أكثر منها مسألة جوهريّة ، لأن أمما مثل الولايات المتحدة ونظامها فيديرالى وسكانها مزيج من جنسيات مختلفة صادفت نفس الصعوبة • وأخيرا حقيقة أن الشؤون الخارجية لأمة ما تتعارض وتتداخل في كثير من المواقع مع الإدارة الدولية لا ينشأ عنها موقف يختلف اللهم من حيث الدرجة - عن الموقف الشائع في الفيدرالية •

والإدارة الدولية معقدة - وهي بلاشك أكثر مجالات الإدارة تعقيدا ، ولكن الذين عملوا في هذا المجال يمكن أن يقرروا أن التعقيد لم يمنع من تخويلهم الاختصاص الواضح ، وكذلك كل التسهيلات التي يحتاجون اليها في القيام بعمل سليم • والواقع أنه اذا نظرنا الى الإدارة الدولية من الداخل فإن مشكلاتها لا تكاد تتجاوز في التعقيد الكثير مما يتعرض له رجل الإدارة العامة في واشنطن •

وبعد أن أبرزنا هذه القضية ، نأخذ في تفحص عناصر الإدارة العامة بدقّة ، ونقارن بينها وبين الإدارة الدولية لنستكشف ما يبدو من مفارقات •

التيابن والتماثل :

فيما يلي نوع من الحصر للمفاسقات والتماثل بين الإدارة الدولية عندما نقارن مع الإدارة العامة بصفة عامة :

السياسة : لا يختلف الموقف هنا اختلافا يذكر في كل من نوعي الإدارة، فالدول ذات السيادة تفار على سلطاتها ، ولكن الأمر كذلك بالنسبة للولايات في الحكومات الفيدرالية . وتكتلات القوى شائعة في هيئة الأمم ، ولكن تقابلها أيضا تكتلات القوى في الحكومات القومية كما يحدث مثلا عندما يتحد ممثلو العمل والزراعة أو ممثلو الزراعة والصناعة لتأييد أو لهزيمة مشروعات القوانين المعروضة على الهيئة التشريعية .

كما أن جماعات الضغط منتشرة في الهيئات الدولية كما هو شأنها في أنواع الحكومة الأخرى . ويمارس الإداريون في كلتا الحالتين القيادة التشريعية . وهناك بالضرورة الكثير من التشريعات الفرعية والقضاء الإداري : كما لابد أن يتخذ الإداريون قرارات في رسم السياسة بصفة مستمرة في عملهم اليومي . وتلاحظ جماعات الضغط هذه النشاط وتحاول أن توجهها في كل من المستوى الدولي والوطني للإدارة . وأخيرا تبدو نفس السمات في السياسة المكتبية والسياسة الشخصية وتنافس القوى بين البرامج المتسابقة في كل من الوضع القومي والدولي .

السلطة : مصادر السلطة الإدارية في الإدارة الدولية تكاد تكون نفس مصادرها في الإدارة القومية وتشمل في كل حالة « الدساتير » والمعاهدات وشبه التشريع والأوامر التنفيذية والتصريحات السياسية الكبرى وعملية التوجيه التي يمارسها الموظفون الإشرافيون . ويصدق هذا بصفة خاصة في المجالات الفنية مثل الصحة ، والأرصاد الجوية ، والتغذية والزراعة ، والعمل والصناعة ، والمرافق العامة ، والمواصلات . وفي مجالات السياسة الأرفع حيث يتعلق الأمر بمنع الحرب أو التصارع بين الأيديولوجيات ، فإن التشابه مع الإدارة القومية - كما هي الحال في عمل المكاتب الخارجية أو وزارة الخارجية - يتجاوز كثيرا العوامل التي تكون متباينة بطبيعتها .

التنظيم : مبادئ التنظيم التي تطبق على أنواع الحكومة الأخرى تطبق بالمثل تماما على أعمال المنظمات الدولية . فلهيئة الأمم سكرتير عام وجهاز سكرتيرية ، ومنظمات هيئة الأمم المتخصصة مدبرون عامون ومكاتب رئيسية ذات أقسام متعددة وموظفي تشييلات . ومن ثم فإنه إذا كانت هناك فروق فإنها تكون في الدرجة وليس في النوع . فالمنظمات متدرجة متبلسطة الرئاسة كما أنها أفقية والاتصالات الناجحة مطلب رئيسي في كل مكان والتفويض والتنسيق وما يتلوها من رقابة تتساوى الحاجة إليها في كل منها ، وتداخل البرامج المختلفة كما يحدث بصورة بارزة في مجال المساعدات الفنية يتطلب دراسات دورية وإعادة تنظيم إذا أريد تحقيق الكفاية في الأداء والاقتصاد في التكاليف .

والمشكلة الرئيسية هي المشكلة التي تشترك فيها كل المنظمات كبيرة الحجم - لاسيما في الحكومات الفيدرالية ومؤسسات التصدير والاستيراد - وهي كيفية الجمع بين النشاط التي تنظم على أساس مكاني والأنشطة المنظمة على أساس وظيفي بحيث ينتج عن ذلك أكفأ مزيج من المركبات في الفاعلية . كما أن التعاون بين الاختصاصيين والمساعدين الاستشاريين وبين موظفي الخط ، وكذلك التعاون بين المركز الرئيسي ومكاتب الميدان تسبب مشاكل قد تكون أوسع في نطاقها بالنسبة للإدارى في الأمم المتحدة منها بالنسبة للإدارى في برنامج فيديوالى في واشنطن ، ولكنه غير مختلف في طبيعته .

التخطيط : لا يختلف تخطيط التنظيم وطرق العمل في الهيئات الدولية كثيرا عنه في الإدارة بصفة عامة ، سواء في الإدارة العامة أو الخاصة . وكما فعلت وزارة الخارجية في واشنطن في الستين الأخيرة من انشاء وحدة سياسية كمركز للتنسيق فيما يتعلق باتخاذ القرارات العاجلة والقرارات البعيدة المدى اهتمت كذلك الأمم المتحدة ومنظماتها المتخصصة كثيرا بالتنظيم واهتمت كذلك بالعمليات في وحدات التخطيط المسبق . فبرامج المساعدات الفنية للأمم المتحدة مثلا تقسم عملها فيما على المستوى الأعلى بين التخطيط من ناحية والعمليات الميدانية من ناحية أخرى .

الأفراد : وظيفة الأفراد في الهيئات الدولية تنال أهمية خاصة باعتبارها تنفرد في تباينها عن الإدارة القومية . وليس ثمة شك في أنه عندما يختار الموظفون والعاملون من قاعدة دولية متسمة مع قيام كل فروق اللغة والعادات والتباين الثقافي فإن مشكلة تشكيل كل هؤلاء في فريق متجانس يؤدي عمله في يسر تثير درجة من الصعوبة ينذر أن توجد في أنواع المنظمات الأخرى . ورغم ذلك فإن هذا الفرق أيضا يعتبر الى درجة كبيرة فرقا في الدرجة فحسب ، ولا يعتبر منيعا لا يمكن التغلب عليه أبدا . والسبب في ذلك هو أنه في الإدارة كما في غيرها من المجالات تعتبر المهارات وأنواع المعرفة ملكية عالمية والعامل الحاسم هو التعليم ولا توجد إامة بذاتها أو مجموعة من الأمم تحتكرها . وبالإضافة الى ذلك فإن الولاء للمنظمة كما هو الشأن بالنسبة للخدمة المدنية الدولية لا يختلف في طبيعته عن مشكلة الولاء في مستويات العمل القومي رغم أن الأول قد يكون أحيانا أكثر حدة .

وتربط العناصر المشتركة والطرق الفنية في الاجتذاب والتدريب وتخصيص الأعمال والتعويض والترقية والتحفيز والإحالة الى المعاش والمزايا الإضافية تربط بين كل إدارة الأفراد.وقد توصلت أجهزة الخدمة المدنية الدولية

مثل جهاز عصبية الأمم القديمة والأمم المتحدة الى مستوى رفيع من الفاعلية والاتساق ، كما دلت على ذلك الدراسات التحليلية التي أجريت عن المشكلة وتاريخ حياة الرجال الذين نهضوا بها .

الميزانية : لاتبين وظيفة التخطيط والرقابة التي تتمثل في عملية الميزانية فروعاً بارزة بين الإدارة الدولية وتلك التي توجد في الحكومات القومية ، بل انه على العكس من ذلك يوجد تشابه شديد . وربما كان أحسن دليل على هذا هو أن أول موظفين تحملا المسؤولية المباشرة عن وضع نظام الميزانية للأمم المتحدة كانا على التوالي أميركيا ثم بريطانيا . وتنبع هاتان الدولتان نفس التقليد في الميزانية ومن ثم اتخذت أكثر الأفكار تقدما في ميدان نظرية الميزانية وتطبيقاتها أساسا لنظام الميزانية في الأمم المتحدة .

التوجيه : تجابه وظيفة انفاذ التنفيذ في الإدارة الدولية كذلك جميع المشكلات وتنبع الاتجاهات التي توجد عادة في المستويات الأخرى للإدارة الحكومية . ويسبب طبيعة الانتشار في عمل الأمم المتحدة - ويصلق هذا أيضا على المكاتب الخارجية - تزداد الحاجة الى تفويض السلطة عنها في الهيئات التي يكون عملها أكثر تحديدا من الناحية الإقليمية . ولكن بسبب الطبيعة الحساسة للعمل أيضا - حيث ان الأعمال الدبلوماسية والعلاقات بين الأمم تتصف بالحساسية دائما - توجد تبعا لذلك حاجة أكبر الى ضمان للتنسيق والتوضيح ، ومن هنا تبرز أصعب مشاكل الإدارة الدولية وربما أصعب مشكلات الإدارة على الإطلاق .

الرقابة : وتتمدد ممارسة الرقابة الداخلية أيضا على المستوى الدولي بسبب الامتداد الإقليمي للمصليات وكذلك بسبب التفرقة القائمة في معظم المنظمات بين الوظائف الرقابية للمستقلين عن الميزانية وشئون الأفراد ووظيفة الاشراف الرقابى للموظفين التنفيذيين . ومع أنه لا يوجد اتجاه هنا الى الإقلال من شأن المستوى العالى من المهارة المطلوبة للتوفيق بين هذه المطالب المتنافسة ، فإنه من الواضح كذلك أن المشكلة لاتفترق كثيرا عنها فى أى هيئة تعمل على نطاق عالمى مثل وزارة الخارجية فى واشنطن أو مؤسسة جنرال موتورز للتصدير .

العلاقات العامة : مناشط الاعلام فى الهيئات الدولية أكثر تعقيدا وتتضمن خطوات أكثر فى التصفيات عنها فى أغلب المنظمات القومية ولكنها لاتفترق اختلافا جوهريا فى غير ذلك . والأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى عليها كى حكومة أن تحصى نفسها من أى هجوم غير عادل أو لا مبرر له ، ولكن هذه الصعوبة ترجع الى صفتها كهيئة حكومية أكثر منها الى صفتها كهيئة دولية .

وكما هو الشأن في كثير من الهيئات القومية لابد لهيئة الأمم أن تعتمد على جماعات أصحاب المصالح الخاصة بها في كل من أمور العلاقات العامة الدفعية والتفسيرات المؤيدة لعملها :

وعلى ذلك تتحمل الحكومات الأعضاء ومنظمات المواطنين مثل منظمات الأمم المتحدة في كثير من البلاد كثيرا من المسئولية عن العلاقات العامة . ومع ذلك فانه بالنسبة لوسائل الاتصالات المختلفة والفلسفة والطرق الفنية التي ترتبط بها ، فان الاتجاه دائما يأخذ باتباع المبادئ التي طبقت وقبلت في المنظمات الأخرى التي تكون الآن مجسعا مشتركا للمعرفة .

النتائج العامة عن التوازي : من هذا المسح المختصر لأوجه التشابه والخلاف يبدو أنه من الممكن أن نستخلص أن أهم العوامل المميزة للإدارة الدولية هي افتقاد السيادة فيها وأن الهيئات الدولية تتعامل في أغلب الأحيان مع الحكومات بدلا من أن تتعامل مباشرة مع أفراد العالم وأن تعارض القوى بين الأمم يشكل خطرا أعظم في الإدارة الدولية منه في الإدارة القومية وأن مشكلة التوفيق بين الدعاوى المتنافسة عن المجال والوظيفة تشكل تحديا أشد منه في أي مكان آخر ، كما أن وظيفة شئون الأفراد تتطلب مستوى أفضل من التكامل عما يطلب في أغلب الأنظمة القومية . ومع ذلك فانه من بين العوامل العديدة التي ذكرت لانجد غير وظيفتى التنظيم والأفراد اللتين تعتبران من الوظائف الإدارية بالمعنى المتعارف عليه ونجد في هاتين الحالتين، كما أشير من قبل أن الفروق تتعلق بالدرجة أكثر مما تتعلق بالمادة الأساسية .

المشكلات والتوقعات :

يصل « بيتمان بوتر » الذي ظل يلاحظ طوال سنوات عديدة عن قرب من وجهة جنيف - إلى نتيجة مؤيدة بصفة عامة ، ولو أنه يسترعى الانتباه إلى بعض صعوبات مميزة ونواح من القصور (٤) .

ويقول « بوتر » انه لا يمكن أن يشك في أن الإدارة الدولية في أغلب الأحوال « قد بررت وجودها » ، وأن معظم الحكومات كانت متساهلة في تخطيط مساهمتها في البرامج الدولية ، وأن هناك اتجاها إلى إقامة هيئة جديدة بدلا من الإضافة إلى هيئة قائمة (يمكن أن نضيف أن هذا الاتجاه له نفس الشبوع في الإدارة القومية) وأن نوع الأفراد في المنظمات الدولية يتغير من أكثرهم ذكاء إلى أكثرهم بلاهة ، وأن التدريب أثناء العمل قد أهمل وأن التأثير السياسي يسبب المشكلات أحيانا ، كما أن تعدد مصادر الاختيار

يزيد بلاشك من تعقيدات الإدارة والتأديب ، وأنه ينبغي أن تشجع فرص المبادأة . وأن الإدارة الدولية لا تختلف كثيرا في اتخاذ القرارات الحاسمة أو القيام بالعمل النشط عن الإدارة القومية التي تمكن لها ، وأن الحكومات القومية قد اتجهت الى التخلف بعض الشيء في مساندتها المالية للمنظمات الدولية ، وأن العمل الأحادي أو الثنائي قد ضعف في أغلب الأحوال . وأن هناك حاجة واضحة الى إعادة التنظيم وإلى تجميع بعض الهيئات القائمة بحيث يصبح الاختصاص أكثر وضوحا وتعديدا .

ويلاحظ « بوتر » أيضا - وربما كانت ملاحظته أكثر مايلئم البحث الحالي - أن « الدول والحكومات والدبلوماسيين ليسوا في المعتاد على دراية كافية بعلم الإدارة العامة بحيث يستطيعون أن ينهضوا بوظيفة الاشراف بدراسة تامة » (٥) .

ولم يكتب « كوينسى رايت » في دراسته الشاملة عن العلاقات الدولية الا فقرتين فحسب خالصتين عن الإدارة العامة . ولكنه في الفقرة الثانية يشير الى مكان المشكلات الادارية التي تبدو أكثر إلحاحا :

كيف توفق بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية في إدارة السياسة الخارجية (العلاقات التشريعية والتنفيذية) .

كيف تمزج بين الخبراء الإقليميين (المكانى) والوظيفيين (الموضوعى) فى المكاتب الخارجية والهيئات الدولية .

كيف تجمع بين الخبراء الأهليين وخبراء المنظمات الدولية فى العمل الفعال .

كيف تختار وتدريب وتنظم وتحافظ على استقلال أجهزة الخدمة المدنية الدولية .

كيف تنشئ وتحسن اختبارات الكفاية القياسية للموظفين ذوى اللغات والتقاليد القومية والحساسية الوظيفية المختلفة حتى تحسن من اجراءات الاجتذاب .

كيف تنظم وتنسق حتى تتواءم أقسام هيئة الأمم المختلفة مع أقسام المنظمات المتخصصة (٦) .

ويقول « رايت » انه مع أن هذه المشكلات هي مشكلات فى الإدارة القومية ، كما هي مشكلات فى الهيئات الدولية الا أنه « فى معالجة الشئون

(٥) المرجع السابق ص ١٤٢ .

(٦) رايت - المرجع السابق ص ٦٥ .

الخارجية وشئون المستعمرات وفي التعامل مع المنظمات الدولية تجاهه الحكومات القومية بمشاكل تختلف عما تقابله في الإدارة الأهلية » . ومع ذلك يعتقد مؤلفو هذا الكتاب كما سبقت الإشارة أن المبادئ التي تطبق في كل من الإدارة الدولية والإدارة القومية واحدة في جوهرها رغم زيادة الضخامة والتعقيد في المستوى الدولي .

ويبدو توافق عجيب في تحليل مجالات الاهتمام الحيوية بين الكتاب الذين تحولوا إلى الإدارة الدولية بعد أن مارسوا الإدارة العامة فترة طويلة . فنجد الأستاذ « آرثر ماكماهون » يهتم بالمشكلة المالية في التوفيق بين الادعاءات المتعارضة عن التقسيم الوظيفي والمكاني للمنظمة بحيث يمكن الجمع بين خبراء انبلاء وخبراء الموضوع في اتساق عمل أقوى (٧) . وربما كانت هذه هي المشكلة الكبرى في نظره .

والمشكلات الأخرى التي يجب على رجال الإدارة العامة وخبراء العلاقات الدولية أن يشتركوا في بحثها هي كيفية ملاحظة وقياس وتركيب العوامل المالية والمتسابقة بشكل غير عادي التي تتجمع في مستويات الإدارة العليا عندما يتطلب الأمر اتخاذ قرار . وكيف فصل إلى الأجماع في هذه القرارات الهامة . وكيف نجح بين التخطيط والإدارة في المجال الحربي والسياسة الخارجية وكيف نحى دور رئيس الجمهورية في العلاقات التشريعية التنفيذية وبذلك يحدث « توافق في الرأي » وكيف نضمن الاهتمام المناسب بالمقدرة الاقتصادية التي تشمل بالإضافة إلى الموارد المالية موارد القوى العاملة والمعدات والأدوات . وكيف تكون موظفين استشاريين لرسم السياسة في المستوى الأعلى ، ومع ذلك نضمن سريان القرار والعمل إلى الوحدات التنفيذية في الإدارة في كل من المراكز القومية والدولية . وكيف توفر تشكيلا ميدانيا قادرا على التوفيق بين متطلبات الإقليمية والاستقلال المحل مع نفس القدر من الحاجة إلى الاتساق والإحساس بالاستراتيجية الشاملة . وكيف فصل إلى التنسيق بين الوزارات سواء في داخل الحكومة أو في العلاقات مع المنظمات الدولية . وأخيرا كيف تطور السلك الوظيفي الدائم بحيث يحقق للعاملين مزايا أفضل العناصر في الموقف الوظيفي النموذجي دون عزل هذه الفئة المهنية عن بقية الحكومة وعن المجتمع التي هي جزء منه (٨) .

ويمكن القول بأن هذه المشكلات الكثيرة هي أيضا مشكلات في أغلب

(٧) آرثر ماكماهون « الوظيفة والسكان في إدارة الشؤون الدولية » أثنى جديدة

في الإدارة العامة » (جريدة الألبا ١٩٤٥) .

(٨) آرثر ماكماهون ، الإدارة في الشؤون الخارجية ، (جريدة الألبا ١٩٥٢) .

الحكومات وفي جميع المنشآت الكبيرة ، وعلى ذلك فلسنا نضيف شيئا ذا بال اذا قلنا انه يبدو أن التقدم في ميدان العلاقات الدولية الحيوى الذى تركز عليه كثير من المصالح والقيم الانسانية يتطلب هجوما مركزا ودراية كاملة بأبعاد القواعد اثرها فى الادارة النظامية مع اتفاق المبادئ والطرق الفنية التى تهيىء السبيل الى الانجازات الاجتماعية العظيمة .

مراجع مختارة

- American Association for the United Nations, *Changing World* (monthly).
- Hill, Norman I., *International Administration* (New York, 1931).
- McCamy, James L., *The Administration of American Foreign Affairs* (New York, 1950).
- Macmahon, Arthur W., *Administration in Foreign affairs* (University, Ala., 1953).
- , "Function and Area in International Affairs," in the symposium, *New Horizons in Public Administration* (University, Ala., 1945), Chap. 6.
- Potter, Pitman B., *An Introduction to the Study of International Organisation* (5th ed., New York, 1948), Chap. 8.
- Rogers, W.C., *International Administration: A Bibliography* (Public Administration Service, Chicago, 1945).
- Sayre, Wallace S., *The Administration of Foreign Affairs and Overseas Operations* (Washington, D.C., 1951), pp. 291-326.
- Sharp, Walter R., *National Administration and International Organisation: A Comparative Survey of Fourteen Countries*, the report of an inquiry conducted jointly by the International Institute of Administrative Sciences and UNESCO (Brussels, 1951).
- United States Government, *An Improved Personnel System for the Conduct of Foreign Affairs*, a report to the Secretary of State by the Secretary's Advisory Committee on Personnel (Washington D.C., August, 1950).
- , Department of State, *The American Foreign Service* (rev. ed., Washington, D.C., 1939).
- , House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, *An Analysis of the Personnel Improvement Plan of the Department of State*, 82nd Cong., 1st Sess. (April 26, 1951).
- Wright, Quincy, *The Study of International Relations* (New York, 1955), Chap. 9.

كشاف تحليلي

(١)

Adams, Brooks	٤٣ ، ١٧	آدمز - بروكس
Adams, Sherman	١٠٢٩٦ - ٩٥ ، ٩٢ ، ٩١ ، ٨٠	آدمز - شيرمان
Abrahamson, Victor	٢٣٠	ابراهامسون - فيكتور
Eperin, Leon D.	٣٤٩	إبشتين - ليون د
Appleby, Paul	٤٤٩ ، ١٨٨ ، ١٨٥ ، ٥٧ ، ٥٢ ، ٤٦ ، ٣٩	أبلي بول
Appley, Lawrence... ..	٥٠٩ ، ٤٣٧	أبل - لورانس
Decision making. See Administration.		اتخاذ القرار . انظر الإدارة
quasi-judicial. See Administrative adjudication		شبه قضائي . انظر القضاء الإداري
Communications, Channels of	١٥٥	الاتصالات - قنوات الـ
in Supervision	٤٧٩ - ٤٨٠	في الإشراف
varieties of	٥٧٨	أنواع الـ
instructions and directives	٤٥٧	التعليمات والتوجيهات
through organization	١٥٢ - ١٥٤	عن طريق التنظيم
role of leadership	٤٤٤	دور القيادة
in line and staff relation;	١٩٢ - ١٩٣	في علاقات الخط والموظف
in field operations	٤٥٥	في العمليات الميدانية
rules of	٤٤٦	قواعد الـ
as executive function	٤٤٩	كوظيفة تنفيذية
Procedures and instructions	٤٩٠ ، ٤١٣	الإجراءات والتعليمات
Political parties, and administration	٤٥	الأحزاب السياسية والإدارة
Statistics and administrative control	٥١٨ - ٥١٧	الإحصاء والرقابة الإدارية
Specialists, lawyers as	٥٣٣	أخصائيون ، محامون مثل
relationships among	٥٣٣	علاقات بين
managers as		مدراء مثل
Ethics in government	٦١٩ - ٦١٧ ، ٣٤٥ - ٣٤٤	الأخلاق في الحكومة

Management, See also administration	الإدارة
multiple	المزدوجة ٣٧٨ - ٣٧٩
scientific See, scientific management	العلمية أنظر الإدارة العلمية
Administration	الإدارة
decision making	اتخاذ القرار ٤٤١، ٤١٣، ٤٤١
functional territorial accord	الاتفاق بين الوظيفية والإقليمية ٤٥٥
and Communication	الاتصالات ٤٤٤
motivation and morale...	الإثارة والروح المعنوية ٤٢٩
staff meetings	اجتماعات الموظفين ٤٩٢
procedures, and instructions	الاجراءات والتعليمات ٤٩٥
maintaining vitality.	الاحتفاظ بالحياة ٤٢١
management by objectives	الإدارة بالأهداف ٤٢٦، ٤٣٩
supervision, as extension of leadership	الإشراف كاستناد لقيادة ٤٧٦
over-detailed	الإفراط في التفاصيل ٤٥٥ - ٤٥٦
personnel. See personnel administration	الأفراد، أنظر إدارة الأفراد
winning acceptance for	اكتساب القبول ٤٣٤
varieties	أنواع ٤١٧
objectives, determining	الأهداف - تحديدها ٤٥٥
orders and directives	الأوامر والتوجيهات ٤١٣، ٤٩٥
planning and research	البحوث والتخطيط ٤١٩ - ٤٢٥
bureaucracy, causes and	بيروقراطية الإدارة وأسبابها ٤٢٢
correctives	وعلاجها
See also Bureaucracy	انظر أيضاً بيروقراطية
job analysis	تحليل الوظائف ٤٣٦
planning	التخطيط ٤١٦
work planning	تخطيط العمل ٤٨٦
and training	والتدريب ٣٥٦
hierarchy...	تسلسل ٤١٣
structure of	تشكيل الـ ٢٧ - ٢٨
cooperation and conflict	التعاون والصراع ٤٥٥
delegation of	تفويض ٤٣٩

- organization for field operations ٤٦٨ التنظيم العمليات الميدانية
- operational ... ٤٦٧ ، ٤٦٨ التنفيذية
- interest groups influence of ... ٤٦٣ تأثير جماعات أصحاب المصالح ، تأثير
- overhead type ٦٧ نمط المستوى الأعلى
- international, See international administration الدولية-انظر الإدارة الدولية
- authority in ... ٤٣٠ السلطة في
- policies, formulation ... ٤١١ السياسات ، وضع
- ٥٨٠ - ٥٧٩ ، ٥٣ ، ١٤ العامة والخامسة - المقارنة بينهما
- public and private compared ... — علاقات المركز الرئيسي بالميدان
- headquarters-field relationships ٤٥٨
- field operations, coordination of . ٤٦٣ ، ٤٥٥ عمليات الميدان - تنسيق
- profit, efficiency ... ٤٠٨ الفائدة والفاعلية
- and social objectives ... والأهداف الاجتماعية
- a philosophy of decentralization ... ٤٦٩ فلسفة في اللامركزية
- adjudicative, See administrative adjudication قضائي - انظر التقضاء الإداري
- leadership ... ٤٢٩ القيادة
- financial, See financial administration المالية - انظر الإدارة المالية
- follow up ٣٧٧ المتابعة
- ٤٧٣ ، ٤٦١ ، ٤٥٩ ، ٤٤٣ المركزية واللامركزية
- centralization and decentralization ... ميزانية - انظر إدارة الميزانية
- budgetary. See Budgetary administration الوظيفات والمهارات التنفيذية
- executive functions and skills ... ٤٤٧
- teaching function in ... ٣٥٦ وظيفة التعليم في
- control function ... ٣٧٩ وظيفة الرقابة
- employee loyalty, securing ... ٤٣٥ ولاء الموظفين ، ضمان
- a day's work ... ٣٩٧ يوم عمل
- Personnel administration. See also إدارة الأفراد - انظر أيضا
- Civil Service Commission... لجنة الخدمة المدنية -
- Government employment ... التوظيف في الحكومة
- in international administration ... ٦٤٩ في الإدارة الدولية
- personnel specialists use of... ٣٣٥ اختصاصيو شئون الأفراد - استخدام

entrance examination	٣٨٩ - ٣٨٧	امتحانات الدخول
retirement systems	٣٩٧ - ٣٩٥	أنظمة التقاعد
in municipalities	٣٢٧ - ٣٢٦	في البلديات
internship programs	٣٩١ - ٣٨٩	برامج التدريب القيمة
training and development ...	٣٦١ - ٣٥٩ ، ٣٥٩	التدريب والتنمية
service rating	٣٧٠	ترتيب الخدمة
position classification	٤٤٩	ترتيب الوظائف
defined	٢٦٦	تعريف
veterans preference	٣٩٣	تفضيل المحاربين القدماء (امتياز)
properly divided	٢٣٥ - ٢٢٢	التقسيم السليم
employee counselling	٣٧٥	تنامح الموظفين (إرشاد)
size of job	٣٢٢ - ٣٢١	حجم الوظيفة
political neutrality... ..	٣٤٩ - ٣٤٥	الحزب السياسي
super civil service	٣٥٤ - ٣٥٢	الخدمة المدنية الممتازة
principal steps	٣٣٠ - ٣٢٧	الخطوات الأساسية
presidential role	٨٣	دور الرئاسة
the guild spirit	٦١٦ ، ٣٥٠ - ٣٤٩	الروح الطائفية
presidential appointing .	٧٨	سلطة رئيس الجمهورية في التعيين والفصل
and removal power		
civil service coverage	٣٢٧	شمول الخدمة المدنية
junior-senior relationship ...	٣٧٧	علاقات صفار الموظفين يكبارهم
corruption and conflict	٣٤٥ - ٣٤٢	الفساد وتضارب المصالح
of interest... ..		
separations	٣٩٣	الفصل
leadership need for	٣٥٢ - ٣٥١	القيادة - الحاجة الى
	٣٥١ ، ٣٣٤ ، ٣٣٢ - ٣٣١ ، ٣٢٥	ولجنة هوفر
and the Hoover Commission		
salaries	٣٩١ ، ٣٨٩ - ٣٧٨	المرتبات
departmental	٣٢٤	المستوى الوزاري
problems of	٣٣٨	مشاكل الى
evolution	٣٢٣ - ٣٢٢	نشوء
loyalty review	٣٤٢ - ٣٣٨	النظر في الولاء
employee suggestion systems ...	٣٦٩ - ٣٦٧	نظم اقتراحات الموظفين

- presidential influence ٧٧ الغزو الرئاسي
- functions and organizations ٣٢١ الوظائف والتنظيم
- in states ٣٢٦ في الولايات
- Management, See also Administration الإدارة
- multiple ٣٧٨ - ٣٧٧ جامعية
- ٦٤٧ - ٦٤٥ ، ١٥ الإدارة الدولية - الخصائص المتعددة
- International administration claimed peculiarities
- need for study ١١ الحاجة إلى الدراسة
- differences and similarities ٦٤٧ الفروق والتشابه
- problems and prospects ٦٥١ المشاكل والظلمات (والتوقعات)
- General Services Administration ... ٣١٢ ، ١٢٧ - ١٢٥ إدارة الخدمات العامة
- Scientific management defined ٨ - ٧ الإدارة العلمية وتعرفها
- origin of movement ٨ - ٧ أصل الحركة
- الإدارة المالية انظر أيضا إدارة الميزانية الإدارة العامة للميزانية
- Financial administration, See also
- Budget administration; Bureau of the budget, General Accounting ...
- Office; Treasury Department ... ديوان المحاسبة العامة ، وزارة الخزانة
- accounting reform... .. ٣٠٨ - ٣٠٧ الإصلاح المحاسبي
- framework of ٢٧٧ - ٢٧٩ إطاره
- revolving and industrial funds ٢٨٤ - ٢٨٢ الاعتمادات الدائرة والصناعة
- importance of, ٢٧٣ أهمية
- municipal ٢٧٩ البلدية
- and policy determination ٢٧٤ وتحديد السياسة
- finance officers ٢٨٠ - ٢٨٢ ، ٢٨٨ - ٢٩٠ المدبرون الماليون
- accounting ٣٠٥ - ٣١٧ المحاسبة
- aspects of ٢٧١ - ٢٨٤ نواحيه
- in departments and bureaus. ٢٧٩ في الوزارات والمصالح
- supply function ٣٠٩ - ٣١٧ وظيفة التوريد
- in states ٧٢ - ٧٩ في الولايات
- Public administration, accountability in ٦١٥ الإدارة العامة ، المساءلة في
- specialists, relationships among ... ٥٣٣ الاختصاصيون ، العلاقات بين

causes of conflict	أسباب النزاع	٥٢٤
myths and belief systems	الأساطير ونظم المعتقدات	٥٢٥
importance of...	أهمية الـ	٢٢، ٣
history of	تاريخ الـ	١١، ٦
emphases in	التركيز في	١٥
legislation, influence on	التشريع، الأثر على	٥٦-٥٥
structure, state and local	التشكيل، الولاية والحكومة المحلية	٣١-٣٠
defined	تعريف	١٥-١٢
as part of administration	كجزء من الإدارة	٤
size and conflict	الحجم والنزاع	٥٣١
early movement	التطور القديم	٩-٨
motivation and morale...	الدافع والروح المعنوية	٥٤٨
study of	دراسة الـ	٢٢-٣
administrative control in	الرقابة الإدارية في	٥٠٧
President, role of	الرئيس، دور الرئيس	٧٥-٦٩
rule making and adjudicative Powers	سلطات وضع القوانين والقضاء	٥٩١
the rule of law	سيطرة أحكام القانون	٥٩١
and politics	والسياسة	٦-٣
and the public interest	والصالح العام	٥١-٥٠
employee relations	علاقات الموظفين	٥٢٨
art and science	فن وعلم	١٥-١٤
congress, role of	الكونجرس، دوراً لـ	٨٥-٨٢
aspects of	مظاهر الـ	١٦-١٥
	المنازعات البيروقراطية على الاختصاص	٥٢٩
bureaucratic and jurisdictional disputes		
basic issues of	الموضوعات الأساسية في	٧-٦
social conflict situations	مواقف النزاع الاجتماعي	٥٢٥
overhead type	النمط الرئاسي	٦٨-٦٧
institutional setting	الوضع القانوني	٤٥-٢٥
	إدارة الميزانية وتأثيرها على السياسة العامة	٢٧٧-٢٧٣
Budget administration, influence on public policy		

procedure	٢٨٧ - ٢٩٠	إجرائه
varieties of budget	٢٧٢ - ٢٨٧ - ٢٨٨ - ٢٩٦ - ٢٩٧	أنواع الميزانية
and legislative action	٢٩٣ - ٢٩٦	والعمل التشريعي
pitfalls in	٢٩٠	مزالق في
policy issues	٢٨٦ - ٢٩٥ - ٢٩٦	موضوعات سياسية
in international	٦٤٩	في الهيئات الدولية
in states and municipalities	٢٩١	في الولايات والبلديات
Bureau of the Budget, and accountability	٦١٩	إدارة الميزانية والمساءلة
and reorganization	٢٦٢ - ٢٦٤	وإعادة التنظيم
organization and functions	١٠٥ - ٢٧٨	التنظيم والوظائف
and accounting policy	١١٦ - ١١٨	وسياسة المحاسبة
and legislative action	٢٩٣ - ٢٩٦	والعمل التشريعي
budget review	١٠٧ - ١٠٩	مراجعة الميزانية
legislative reference	١١٠ - ١١٢	المرجع التشريعي
	١٠٩ - ١١٠	واجبات التنظيم والإدارة
management and organization duties		
Lobbies. See Interest groups		الأروقة أنظر جماعات الضغط
Myths and administration	٥٢٥ ، ٥٣٠	الأساطير والإدارة
	٤٦٧ - ٤٦٨ - ٤٩٨	الإشراف والرقابة الإدارية
Supervision and administrative control... ..		
staff meetings	٤٩٥	اجتماعات الموظفين
in middle management	٢٨١	في الإدارة الوسطى
extension of leadership	٤٧٦	امتداد القيادة
work planning	٤٨٦	تخطيط العمل
and training		والتدريب
instructions and directions	٤٩٠	التعليمات والتوجيهات
service ratings	٣٧٠	تقديرات الخدمة
employee counselling	٣٧٥	تصانص الموظفين (إرشاد)
organization for field operations	٤٦٨	التنظيم للعمليات الميدانية
dual, theory	٤٦٧ - ٤٦٨	الثنائية نظرية الـ
techniques of	٤٨٤	الطرق الفنية لـ

administrative follow-up	٤٩٤	التابعة الإدارية
human relations approach	٤٨٠	مدخل العلاقات الإنسانية
at top level	٤٨٣ - ٤٨٤	في المستوى الأعلى
first level	٤٧٨	المستوى الأول
levels of	٤٧٨	مستويات الـ
responsibilities, of	٤٧٨ - ٤٧٩	مستويات الـ
point of view... ..	٤٨٤	وجهة نظر
Reorganization, through	٣٧٧	إعادة التنظيم عن طريق إدارة الميزانية
Bureau of the Budget		
hazards of	٣٢١	أحداث
history and issues... ..	٢٥٣	تاريخ وموضوعات
legislation	٢٥٩ - ٢٦٠	التشريع
implementation	٢٨٩	التطبيق
... ..	٢٥٦ - ٢٥٥	بواسطة جماعات خاصة ذات اختصاص واسع
by special groups of broad jurisdictions		
recent attempts	٣٠	المحاولات الحديثة
varieties		متنوعات
departments and agencies	٢٠٥ - ٢٠٨ ، ٢٦٤	الوزارات والهيئات
in states and municipalities	٢٥٣ - ٢٦١	في الولايات والمunicipalities
Revolving and industrial funds	٢٨٣ - ٢٨٤	الاعتمادات الدائرة والصناعية
... ..	٣٩٣	أفضلية المحاربين القدامى في الوظائف الحكومية
Veterans preference in government employment		
Standardization and administrative control	٥١٠	الاستANDARDIZATION والرقابة الإدارية
Alderfer, Harold F.	٢٩٣	الدفر ، هارولد ف
Alford L.p.	٤١٨ ، ٥٠٤	الفوردل . ب
Employee Loyalty and National Security	٣٣٨ ، ٢٤٢	الأمن القومي وولاء الموظفين
Anthony, Edward L.	٣٥٩	أنتوني ، إدوارد ل
Anderson, E. H.	١٥٣ ، ١٥٦ ، ١٦٣ ، ١٦٩ ، ١٧١ ، ٥٠٣	أندرسون ، أ . هـ
Suggestion systems, employee	٣٦٧	أنظمة اقتراحات الموظفين
Retirement systems	٣٩٥ ، ٣٩٦	أنظمة التقاعد
Objectives, administration by	٤٢٦ ، ٤٣٩	الأهداف ، الإدارة بالأهداف
winning acceptance for	٤٣٤	اكتساب القبول لـ
and policies and plans... ..	٤٥٥	والسياسات والخطط

in field relations	٤٥٩	في علاقات الميدان
Upson, Lent D.	٣٩٧	أوبسون ، لنت د
Ogden, Gladys	٥٧٣ ، ٤٦٨	أوجدن ، جلاديس
Urbrock, R.S.	٥٥٥	أوروبوك ، ر. س
أولبرخ ، د. ن.	٥٧٣ ، ١٧٩ ، ١٨٨ ، ١٩٠ ، ١٩٢ ، ١٩٥ ، ١٩٨ ، ١٩٨ ، ٣٥٧	
Ulrich, D.N.	٤٣٧ ، ٤٤٣ ، ٤٤٩ ، ٤٥١ ، ٤٧٢ ، ٤٨٥٥ ، ٥٠٣ ، ٥١٢	
Urwick, L.	٧٤ ، ١٦٥ ، ١٦٨ ، ٤١٢ ، ٥٠٠	أيرويك ، ل
أيزنهاور ، دوايت د	٥٤ ، ٧١ ، ٧٩ ، ٨١ ، ٩١ ، ٩٢ ، ٣٣٩	
Eisenhower, Dwight D. ... ..	...	...
Eckert, James B.	٤٠٨	إيكيرت ، جيمس ب
Emerson, Harrington	٧	إيمرسون ، هارينجتون
إيميرخ ، هربرت	٥٢ ، ١٠٨ ، ٢٤٥ ، ٢٥٣ ، ٢٦٧ ، ٣٣٥ ، ٤٨٣	
Emmerich, Herbert ... ..	...	...

(ب)

Barth, Carl G.	٧	بارث ، كارل ج
Bard, Irwin W.	١٤٠	بارد ، أيرين د
Beard, Charles A.	١٢	بيرد ، شارلس أ
Parsons, William W.	١٢٥ ، ٣٣٥	بارسونز ، وليام و
Parker, Reginald	٦١٠	باركر ، ريجينالد
بارنارد شستر ،	١٦ ، ١٩٣ ، ٤١٢ ، ٤٣١ ، ٤٣٥ ، ٤٣٨ ، ٤٤٦ ، ٤٥٠	
Bernard, Chester I.	٥٠٩ ، ٥٥٢ ، ٥٥٤	
Bassett, William R.	١٦٥	باست ، وليام و
Bavels, Alex.	٤٤٧	بافيلس ، ألكس
Beyle Herman	٥٨٣	بايل ، هرمان
Bailey, Stephen K.	٤٦ - ٤٧ ، ٩٣ ، ٩٥	بايل ، ستيفن ك
Bitterman, Henry J.	١٣٥	بيرمان ، هنري ج
Research, by government	٣٨ - ٣٩	البحث ، بواسطة الحكومة
and planning	٤٢ - ٤٣	والتخطيط
Pratt, Orville C.	٦٢٧	برات ، أورفيل ج
Braceland, Francis J.	٤٥٠	براسلاند ، فرانسيس ج
Internship programs	٣٨٩ - ٣٩١	برامج التدريب المتقدمة
Brandels, Louis D.	٧	براندليس ، لويس د

Brownlow, Louis	٩	براونلو- لويس
Price, Don K.	١١١ ، ٥٢	برايس ، دون ك
Pritchett, C. Herman	٢٤٤	پريتشيت جر. هرمان
Berthelmy, H.	٦٢٧	برثيلمى ، هـ
Bergen, Harold B...	٥٥٧	برجن ، هارولد ب
Berle, Adolf A. Jr.	٥٣٨ - ٥٣٧	برل ، أدولف أ. الصغير
Training Within Industry Program	٣٦٤ - ٣٥٩	برنامج التدريب فى الصناعة
Joint Accounting Program	٣٠٨ - ٣٠٧ ، ١١٧ - ١١٦ ، ١٠٦	برنامج المحاسبة المشترك
Bernays, Edward L.	٥٤٢	برناي ، ادوارد ل
Blachly, Frederick F.	٦٢٦	بلاشلى ، فريديك ف
Black, Henry G.	٦٠٢	بلاك ، هنرى ج
Municipalities		البلديات
personnel administration	٣٢٧ - ٣٢٦	إدارة الأفراد
financial administration	٢٨٩	الإدارة المالية
budget administration	٢٩٣ - ٢٩١	إدارة للميزانية
reorganizations	٢٦١	إعادة التنظيم
public relations	٥٧٤	العلاقات العامة
corporations	٢٤٢	المؤسسات
Blundered, Robert	١٤٢	بلندير ، روبرت
Blair, Emily Newell	١٦٧	بلاير ، إميل نيول
Binkley, Wilfred E.	٦٢٤	بنكل ، ولفريد أ.
Benjamin, Robert M.	٦٠٨	بنيلمين ، روبرت م.
Potter, Pitman P....	٦٥٢ ، ٦٤٦	بوتر ، بيتان ب.
Buchanan, Frank	٤٤	بوشانان ، فرانك
Bordner, Howard W.	٢٦٧ ، ٥١٨ - ٥١٩	بوردر ، هوارد و.
Borchard, Edwin M.	٦٢٨	بورشارد ، إدوين م.
	٥٧ ، ١٧٩ ، ١٨٨ ، ١٩٠ ، ١٩٢ ، ١٩٥ ، ١٩٨ ، ٣٠٧ ، ٣٧٧ ،	بورز ، د. و
	٤٢٢ ، ٤٤٣ ، ٤٤٩ ، ٤٧٥ ، ٤٨٥ ، ٥٠٣ ، ٥١٢ ، ٥٢٦	
Booz, D.R.		بوسوث ، كارل أ.
Bosworth, Kenneth A.	٢٦١	بولوك ، جيمس ك.
Pollock, James K.	١٢٤	بولوك ، جيمس ك.
Person, Harlow. S.	٥١١ ، ٤٢١ - ٤١٨ ، ١٥ ، ٧	پرسون ، هارلو س.

Burns, Arthur F.	١٠١	بيرنز ، آرثر ف.
Burnham, James	٦٣٤ ، ٥٣٧	بيرنهام ، جيمس
Bureaucracy, and accountability	٦١٨ - ٦١٧	البيروقراطية والمساءلة
causes of... ..	٤٢٣ - ٤٢٢	أسباب الـ
correctives	٤٢٦	تصويبات
and formal organization	١٥٥ - ١٥٤	والتنظيم الرسمي
and administrative vitality	٤٢١	والحيوية الإدارية
and the guild spirit	٦١٨ - ٦١٦ ، ٣٤٩	وروح الطائفة
cause of conflict	٥٢٩	سبب التنازع
characteristics	٤٢٢	سمات
and public relations	٥٨٠	والملاقات العامة
and growth and change in government	٦٣٤	والنمو والتغير في الحكومة
Bellows, R. J.	٣٨٩	بيلوز ، ر. ج .
Pennock, J. Roland	٦٢٨ ، ٦٥٠ ، ٥٩٢	بينوك ، ج رولاند

(ث)

ثافت - هارتلى قانون - والموظفين الفيدراليين ٥٤١ - ٥٤٢

Taft-Hartley Act, and federal employees		تايلمان ، بيتي
Tableman, Betty	١٤٥	تايلور ، فريدريك و
Taylor, Fredrick W.	٥١٦ ، ٧	تحليل الوظائف
Job analysis... ..	٤٣٦	التخطيط الإداري
Planning, administrative		في الإدارة الدولية
international administration	٦٥٠ - ٦٤٨	استخدام المصطلحات
usages of terms	٤١٦	السمات والوظائف
characteristics and functions	٤٢٠	في العلاقات الميدانية
in field relations	٤٦٠	مكان الـ
location of ,	٤٢٠	وظيفة تنفيذية
an executive function	٤١٧	التدريب والتطوير
Training, and development	٣٧٩ - ٣٥٦	الإدارة الجماعية
multiple management	٣٧٨	البرامج المقيمة
internship programs	٣٩١ - ٣٨٩	الطرق الفنية
techniques	٣٦٤ - ٣٦٣	والملاقات العامة
and public relations	٥٨٠	قواعد لـ
rules for	٣٦٣ - ٣٦١	

Job classification	٢٢٩ - ٣٣٢ ٤ ٤٣٧	ترتيب الوظائف
Truman, David B.	٢٥٠ ٤ ٣٠٠ ٤ ٤٦ ٤ ٤٨ ٤ ١٦٧ ٤ ١٦٩ ٤ ٤٤٦ ٤ ٥٨٠	ترومان ، دافيد ب.
Truman, Harry	٧٦ ٤ ٩٠ ٤ ٩٣ ٤ ٩٥ ٤ ٩٩ ٤ ٢١٢ ٤ ٣٤٢ ٤ ٥٨٧	ترومان ، هاري
Churchil, Winston	٧	تشرشل ، ونستون
التشريع - انظر أيضا الكونجرس ، والأجهزة التشريعية		
Legislation. See also Congress; Legislatures		
administrative	٥٩١	الإداري
for reorganization	٢٥٨ - ٢٦١	لإعادة التنظيم
and program objectives	٤٥٧	وأهداف البرنامج
Parallel, state and federal	١٣٧	المتوازي في الولاية والاتحاد
originating in executive branch	٤٣ - ٤٥	النشأ من الجهاز التنفيذي
Conflict, and cooperation in administration	٥٢٢	التعارض والتعاون في الإدارة
social, in public administration	٥٢٥	الاجتماعي ، في الإدارة العامة
in employee relations	٥٣٨	في علاقات العاملين
المصالح في الوظيفة العامة . ٣٤٢ - ٣٤٣		
of interest, in public employment		
Interstate cooperation	١٣٩ - ١٤٠	التعاون بين الولايات
Cooperation and conflict in administration	٥٢٢	التعاون والتعارض في الإدارة
between line and staff	١٩٣	بين الخط والمشورة
and the individual	١٦٥ - ١٦٦	والفرد
elements of	٥٤٣	مبادئه
Instructions and directions	٤٩٠	التعليمات والتوجيهات
Change, in organization	١٦٢	التغير في التنظيم
in government	٦٣٤	في الحكومة
Delegation. See also Decentralization.		تفويض انظر أيضا اللامركزية
of decision making	٤٦٠	في اتخاذ القرار
of authority	٤٣٩	السلطة
in field operations	٤٦٨	في عمليات الميدان
Performance rating. See service rating		تقدير الأداء انظر تقدير الخدمة
Service ratings.	٣٧٠	تقديرات الخدمة
Public reporting. See Public relations.	١٩٢	التقرير العام انظر للعلاقات العامة

تقسيم العمل وعلاقات الخط والمشورة	١٥٣	...	...	...	...
Division of labor, and time and staff relationships	...	...	...	...	...
والتنظيم	...	...	...	...	...
interstate compacts	...	...	...	١٣٩ - ١٤٠	التكامل بين الولايات
Administrative discretion	...	...	...	٦٠٢	التمييز الإداري
Jurisdictional disputes	...	...	...	٥٢٩	التنازع على الاختصاص
Counselling, Employee	...	...	...	٣٧٤	تنصيح الموظفين
التنسيق - الاعتماد على الاتصال	...	...	...	٤٤٥	...
Coordination, dependence on communication	...	...	...	...	...
من طريق التنظيم	...	...	...	١٦٤ - ١٦٥	...
through organization	...	...	...	...	...
في علاقات المركز الرئيسي بالميدان	...	...	...	٤٦٢ - ٤٦٤	...
in headquarters-field relationships	...	...	...	...	...
of field operations	...	...	...	٤٥٥	العمليات الميدانية
Organization, See also Reorganization	...	...	...	...	التنظيم انظر أيضا إعادة التنظيم
in international administration	...	...	...	٦٤٩	في الإدارة الدولية
functional base	...	...	...	١٦٨ - ١٦٩	الأساس الوظيفي
bases of	...	...	...	١٦٧ - ١٦٩	أسس
for field supervision	...	...	...	٤٦٨	للإشراف الميداني
forms of	...	...	...	١٦٩	أشكال
varieties	...	...	...	١٥٥	أنواع
defined	...	...	...	١٥٣ - ١٥٤ - ١٦٦ - ١٦٧	التعريف
Charts, Corps of Engineers	...	...	...	١٥٧ - ١٥٩	الخرائط - سلاح المهندسين
General Services Administration	...	...	...	٣١٣	إدارة الخدمات العامة
Hoover commission recommendations	...	...	...	٢١١	توصيات لجنة هوفر
uses and misuses	...	...	...	٤٢٥	الفوائد والمضار
Federal Trade Commission	...	...	...	٢٢٧	لجنة التجارة الفيدرالية
Tennessee Valley Authority	...	...	...	٢٤٧	هيئة وادي التennessee
Treasury Department	...	...	...	٢١٤	وزارة الخزانة
Interior Department	...	...	...	٢١٣	وزارة الداخلية
وزارة الصحة والتعليم والخدمات	...	...	...	٢١٢	...
Health, Education and Welfare Department	...	...	...	...	...
formal and informal	...	...	...	١٥٤ - ١٥٥	الرسمي وغير الرسمي
political factors	...	...	...	١٧٤	العوامل السياسية

influencing factors	١٦٣ - ١٦٤	العوامل المؤثرة
by main purpose	١٦٨	بالغرض الرئيس
regulatory commissions	٢٢٢ ، ٢٢٦ ، ٢٣٥	الجان الرقابية
principles of	١٦١	مبادئه
problems of size and function	١٧٢	مشاكل الحجم والوظيفة
by territory	١٦٧	بالمطقة
and government corporations	٢٣٩ - ٢٤٢ ، ٢٤٨	والمؤسسات الحكومية
line and staff type	١٦٩ - ١٧٢	نمط الخط والمشرة
line - type	١٦٩ - ١٧٢	النمط الخطي
committee-type	١٧٠ - ١٧٢	نمط اللجنة
functional-type	١٧٠ - ١٧٢	النمط الوظيفي
and social purpose	١٦٣	والهدف الاجتماعي
departments and agencies	٢٠٤ - ٢٢١	الوزارات والمؤسسات
O & M. British practice	٢٦٢	التنظيم وطرق العمل - الممارسة البريطانية
in Bureau of the budget	٢٦٢ - ٢٦٤	في إدارة الميزانية
uses & misuses	٤٢٥	الغوائد والمضار
in departments and agencies	٢٦٤ - ٢٦٧	في الوزارات والمؤسسات
Social tensions and government expansion	٦٣٤	التوتر الاجتماعي والتوسع الحكومي
Direction. See leadership		التوجيه - انظر القيادة
Executive direction and leadership	٤٢٩	التوجيه التنفيذي والقيادي
functions and skills	٤٤٧	الوظائف والمهارات
Supply		التوريد
real property management	٣١٥ - ٣١٦	إدارة ممتلكات الدولة
cost of	٣٠٩ - ٣١٧	تكاليف التوريد
surplus and storage	٣١٥ - ٣١٦	الفائض والتخزين
function of	٣٠٩ - ٣١٧	وظيفة
Touchet, Roy H.	٣٦٩	توشيه ، روي أ.
Employment, public, See Government employment		التوظيف ، العام ، انظر التوظيف الحكومي
Personnel administration		إدارة الأفراد
Thomas, Morgan	٢٢٧	توماس ، مورجان
Thompson, Victor A.	٤٠٨	تومبسون ، فيكتور أ

Toynbee, Arnold ٦ توينبي ، أرنولد
Tead, Ordway ٥٥٤٠٥٥٢٠٤٣٦ - ٤٣٤٠٤٣١٠٣٧٦٠٣٧٥ ١٩٣ تيد ، أوردواي

(ث)

Thurston, John ٥١٣ - ٥١٢ ثرستون ، جون ب
Thurstone L.L. ٥٠٩ ثرستون ل.ل

(ج)

Gary, T.J. ١١٧ جاري ، ت.ج
Galloway, George B. ٦٢٠ جالوواي ، جورج ب
Gantt, Henry, L. جانت ، هنري ل.
جلوس جون م. ٤١٠ ، ٢٨١ ، ١٩٣ ، ١٨٧ ، ١٨٥ ، ١٨٣ ، ٣٩ ، ١٩ ، ١٢
Jas, John M. جاسي ، روجر أ. ٣١٥
Gay, Roger H. جراهم ، جورج أ. ٢٣٢ ، ١٢
Graham, George A. جرايفز ، و. بروك ٣٢٨ ، ٢٩٢ ، ٣٧١ ، ٤٥٢ ، ٦٢٢
Graves, W. Brook جرودينيس ، مورتون ٨ - ٩
Grodzins, Morton جروس ، برترام م. ١٠٥
Gross, Bertram M. جريسمان ، أوجين ٣٤٠
Gressman, Eugene جرين ، ل. س. ٣٩٠
Green, Lee S. جلهورن ، والتر ٦٢٨
Gellhorn, Walter جماعات أصحاب المصالح والادارة ٤٢ ، ٤٨ ، ٤١٤

Interest groups and administration في الإدارة الدولية
in international administration ٦٤٨
أثر ٣ - ٥ ، ٦٢٨
influence of كالأوساط للعلاقات العامة ٥٨٠ - ٥٨٢
as media of public relations.
الحاجة إلى ٥٠
need for رقابة ٤٥
control السمات والأنشطة ٤٨ ، ٥٢٤
characteristics and activities والمدبرون في الحكومة ٤٢
and public administrators والمساعدة الإدارية ٦٣٢ - ٦٣٤
and administrative accountability والهيئات التشريعية ٤٣
and legislatures وسائل الـ ٥١
methods of جماعات الضغط أنظر جماعات أصحاب المصالح
Pressure groups. See interest groups
Jump, William A. ٢٨١
جيب وليام أ.
Executive branch, proper role of ٥٣
الجهاز التنفيذي - الدور السليم

Goodnow, Frank J.	٦٢٤	جودنوف ، فرانك ج .
Juran, Joseph M.	٣٦٨	جيران ، يوسف م .
Gosnell, Harold G.	٦٢٠	جوسنل ، هارولد ج .
Gulick, Luther	١٦٨ ، ١٦٠ ، ٧٤ ، ١٣	جوليك ، لوثر
Joekel, Carleton B.	٤٨٤	جوكيل ، كارلتون ب
Jowett, Benjamin	٣	جويت ، بنيامين
Gibbons V. Ogden.	١٣١	جيبونز ضد أوجدن
Guetzkow, Harold	٤٩٤ - ٤٩٣	جيتزكو ، هارولد
Gilbreth, Frank B.	٧	جيلبرث ، فرانك ب
Gilbreth, Lillian	٧	جيلبرث ، ليليان

(ح)

Size and administrative accountability ...	٦٢٨	الحجم والمسئولة الإدارية
and conflict in administration ...	٥٣٢	والنارض في الإدارة
and organization ...	١٦٢ - ١٦٤ ، ١٧٢	والتنظيم
and morale ...	٥٥٠	والروح المعنوية
in line and staff relations ...	١٧٩ - ١٧٨	في علاقات الخط والمشورة
Rights private, safeguards ...	٥٩٢ - ٦٣٠	الحقوق الخاصة ، ضمانات د
Government accountability in ...	٦١٥	الحكومة - للمساءلة في
القوانين والقضاء الإداري ،	٥٩٢	

administrative legislation and adjudication ...		
action agencies ...	٢٨ - ٢٩ ، ٣٠	هيئات التنفيذ الحكومية
personnel administration ...	٣٢١ - ٣٣٥	إدارة الأفراد
financial administration. See administration	١٣٤	الإدارة المالية - انظر الإدارة
financial growth and change ...	٦٣٤	انموذ المال والتغير المال
programs, assistance ...	٣٣	برامج المعونة (المساعدة)
changing emphases ...	٣٨ - ٤٠	الاهتمام المتغير
research ...	٣٨	البحث
fourfold classifications ...	٣٢	التقسيم الرباعي
regulation ...	٣٤	التنظيم
direct services ...	٣٥	الخدمات المباشرة
defence ...	٣٩ - ٤٠	الدفاع
interrelationships ...	٣٥	العلاقات الترابلية
protection ...	٣٢ - ٣٣	الوقاية (الحماية)

liability to suit	٦٢٧	التعرض للمقاضاة
authority, distribution of	٤١٥	توزيع السلطة
expansion at the top	٥٤	التوسع من القمة
الحكومة الفيدرالية - التعاون مع الحكومة المحلية ١٤١		
Federal, cooperation with local government	...	...
cooperation with states	١٣٧ ، ١٣٤	التعاون مع الولايات
services in aid	١٣٧	المعونة في الخدمات
public relations in	٥٣٦	العلاقات العامة
مجالس ، لجان ومؤسسات ٢٢٢		
boards, commissions and corporations	...	...
local. See Municipalities Mayor	...	المحل - انظر البلديات ، العمدة
citizen participation	٦٣٢	مساهمة المواطنين
expenditures	٢٧٥ ، ٧٢ ، ٣١	المصروفات
corporations, Municipal	٢٤٣ - ٢٤٢	المؤسسات ، البلدية
use abroad	٢٤١	الاستخدام في الخارج
spread of	٢٤٣ - ٢٤١	انتشار
organization and functions	٢٣٩	التنظيم والوظائف
status and control	٢٤٦ - ٢٤٣	المكانة والرقابة
organization theory	٢٥١ - ٢٤٩	نظرية التنظيم
action agencies	٢٠٤ ، ٣٠ - ٢٩	هيئات التنفيذ
staff agencies	١٢٧ - ١٥٥ ، ٢٩ - ٢٨	هيئات المشورة
الوزارات والهيئات انظر التوظيف في الوزارات والهيئات		
departments and agencies. See departments and agencies employment.	...	...
انظر أيضا لجنة الخدمة المدنية وإدارة الأفراد		
See also civil service commission Personnel administration	...	...
unions	٥٣٩	الاتحادات
figures for	٤٤٢ - ٤٤٠ ، ٧٢ - ٧١	أشكال إل.
veterans preference	٣٩٣	امتيازات المحاربين القدامى
national security	٥٦١	الأمن القومي
retirement systems	٣٩١ - ٣٨٨ ، ٣٨٧	أنظمة التقاعد
insurance programs	٣٩٣ - ٣٩٢	برامج التأمين
training	٣٦١ - ٣٦٠	التدريب
the guild spirit	٦١٨ - ٦١٦ ، ٣٥٠ - ٣٤٩	الروح الطائفية

merale	٥٧٧ ، ٥٥٩	الروح المعنوية
sanctions	٥٦٢ - ٥٦٤	العقوبات
seperations	٣٩٣	الفصل
salaries	٣٨٧ - ٣٨٨ ، ٣٩١	المرتبات
careers in	٣٤٢	المستقبل الوظيفي
... ..	٣٨٥ ، ٣٨٢ ، ٣١ ، ٣٠ ، ٩	المهارات والمهن المطلوبة
skills and professions needed		
super civil service... ..	٣٥٢ - ٣٥٣ ، ٦١٨	الوظائف المدنية الممتازة
Incentives. See also Motivation... ..		الحوافز أنظر أيضا الوقائع
Incentives		الحوافز
in administration	٥٤٨	في الإدارة
emphasis on incentives	٥٥٢	التركيز على الحوافز
studies of	٥٥٥	دراسات في
measuring	٥٥٧ - ٥٥٩	قياس
modern emphases on	٥٥١	التأكيد الحديث على
and sanctions	٥٦٢ - ٥٦٤	والمقوبات
Flow chart, see illustrations of	٥١٦	خريطة سير العمل - التوضيح
١٩٧ ، ١٨٣ - ١٨١		الخط والمنشور - المقارنة بين إجراءات قطاع الأعمال والحكومة
Line and staff, business government compared		
changed attitude toward	١٧٨	الاتجاه المتغير نحو
centralized the top	١٩٧	التركيز في القمة
cooperation between	١٩٢	التعاون بين
defined	١٧٧ - ١٧٨	التعريف
properly divided	١٨٢ ، ١٨٩ - ١٩١	التقسيم السليم
relationships	١٧٧	العلاقات

(د)

Dugger, Ronnie	١٦١	داجير، رونى
David, L.T.	٦٢٨	دافيد، ل. ت.
Davies, A. Powell... ..	٣٤٠	دافيز، أ. بول
Davies, Ralph G.	٧	دافيز، رالف ج.
٦١١ ، ٦١٠ ، ٥٩٩ ، ٥٩٧ ، ٥٩٤ ، ٥٩٢ ، ٢٣١		دافيز، كينيث
Davies, Kenneth		

Dahl, Robert A.	٥١١ ، ١٢	دال ، روبرت آ
Dalton, Melville	٥٠٢	دالتون ، ملفيل
Hawthorn Studies... ..	٥٧٩ ، ٣٥٨	دراسات هوثورن
دراسات الوقت والحركة في الحكومة		٥١٣
Time-and-motion studies in government... ..		
Layout study, illustration of	٥١٦	دراسات تصميم مكان العمل - توضيح لـ
Drucker, Peter	٤٤١ - ٤٤٠ ، ٤٠٩	دروكر ، بيتر
Drury, Allen	٥٨٨	دريري ، آلن
دليل إداري - تطويره واستمراره		٤٩٠
Manual, administrative, development and maintenance		
Dennison, Henry	٧	دينسون ، هنري
Motivation, See also Morale	٤٤٨	الدوافع انظر أيضا الروح المعنوية
Doty, R.A.	٤٤٨	دوت ، ر. أ.
Douglas, Paul	٦١٨	دوجلاس بول
Tours of duty	١٩٤	دورات الواجب
Dickson, William J.	٥٧٩ ، ٤٧٨	ديكسون ، وليام ج
Dickinson, John	٦٢٨	ديكنسون ، جون
ديموك ، مارشال إ		١٣ ، ١٩٧ ، ٣٥٦ ، ٥٥٤ ، ٦٢٦
Dimock, Marshal E.		
Group dynamics in administration	٥٢٧	ديناميكية الجماعة في الإدارة
General Accounting Office	٣٠٧ - ٣٠٦	ديوان المحاسبة العامة
and accounting administration		والإدارة المحاسبية
organization and functions	١١٢	التنظيم والوظائف
and administrative accountability	٦١٩	والمسألة الإدارية
and government corporations	٢٤٦	واللؤسسات الحكومية
functions	٢٧٩ - ٢٧٨	وظائف

(د)

Ransome; Coleman B., Jr.	٥٦	رانسوم ، كولمان ب الصغير
Wright J.H.	٥٧٨ ، ٥٧٦ ، ٥٦٩ - ٥٦٨	رايت ، ج. هـ
Wright, Quincy	٦٥٢ ، ٦٤٥	رايت كوينسي
Rcid, Thomas R.	٢٧٩	رايد ، توماس ر.
Reily, Alan C.	١٧٨ ، ١٦٠	رايلي آلان ج.
Reining, Henry Jr.	٣٨٩ ، ٣٧٠ - ٣٦٩ ، ٣٦٥	رايننج ، هنري الصغير

- Profit, as administrative objective ٤٠٨ - ٤٠٩ الربح كهدف إدارى
- Public administrators, accountability of ٦١٥ رجال الإدارة العامة ، مساءلة
- and administrative discretion ٦٠٢ والاختيار الإدارى
- liability to suit ٦٢٩ التضرع للمحاكمة
- brokers of influence ٥٢٤ - ٥٢٣ سماسة النفوذ
- are politicals ٤٦ - ٤٣ ، ٦ - ٤ سياسيون
- legislative relations ٤٣ - ٤٥ ، ٥٢ - ٥٣ ، ٥٨ - ٥٩ ، ٦٢٢ - ٦٢٣ العلاقات التشريعية
- federalism ١٤٧ الفيدرالية أثر الـ
- المسئولية عن النمو والتغير فى الحكومة ٦٣٤
- responsibility for growth and change in government
- moral problems ٥٥٨ مشاكل الروح المعنوية
- rule making ٥٩٨ وضع القوانين
- Reston, James ٩٢ - ٩١ رستون ، جيمس
- الرقابة الإدارية ... استخدام الحاسبة والإحصاء ٥١٧ - ٥١٨
- Control, administrative, use of accounting and statistics
- in international administration ٦٥٠ فى الإدارة الدولية
- in public administration ٥٠٧ فى الإدارة العامة
- grand strategy ٥٠٦ الاستراتيجية الكبرى
- work simplification ٥١٦ تبسيط العمل
- time and motion studies ٥١٣ دراسات الوقت والحركة
- relationships of ٥٥٥ علاقات الـ
- standardization as issue ٥١٥ المعيارية كوضوح
- location of function ٥١٢ مكان وظيفة الـ
- units of measurement ٥٥٣ وحدات القياس
- Robb, Russel ١٦٣ روب ، راسل
- Roethlisberger, Fritz ٤٤٨ - ٤٤٩ ، ٤٧٨ - ٥٧٩ روثليسبرجر ، فريتز
- Guild Spirit, See Government employment روح المائقة - انظر للوظائف الحكومية
- Morale, see also Motivation; Incentives الروح المعنوية انظر أيضاً للدوافع والمحفزات
- in administration ٥٤٨ فى الإدارة
- through organization ١٦٥ - ١٦٦ عن طريق التنظيم
- factors of ٩٥٤ عوامل الـ
- and public relations ٥٦٧ ، ٥٧٧ والملاقات العامة

measuring	٥٥٨ - ٥٥٧	قياس
in public employment	٥٥٨	في الوظيفة العامة
Rokham, William Jr.	٦٢٧	دوخام وليام الصغير
Rohrlich, George F.	٤٧٠	رورليش جورج ف
روزنفلت ، فرانكلين د	٥٤٠ ، ٧١ ، ٧٩ ، ٨٤ ، ٩٣ ، ١١٥ ، ١٢٠ ، ١٣٢ ،	
Roosevelt, Franklin D.	٥٨٥ - ٥٨٦ ، ٦٢١	
Rosten, Leo. G.	٥٧	روستن ، ليو ج
Roy, Donald	٥٠٢	روي ، دونالد
Presidency, See President		الرئاسة انظر الرئيس
Richardson, M.W.	٥٠٩	ريتشاردسون ، م.و
Ridley, Clarence	٥٠٥ ، ٥٨٣	ريدل ، كلارنس
Reeves, Floyd	٣٢٤	ريفيز ، فلويد
President, as administrator	٧٠ - ٧٢ ، ٧٤ - ٧٥	الرئيس كاداري
الاحاطيات الدستورية	٢٥ - ٢٦ ، ٦٨ - ٦٩ ، ٧٨	
constitutional provisions		
delegation of authority	٧٩ - ٨١	تفويض السلطة
powers of	٧٢ - ٧٣	سلطات
appointing and removal power	٧٨ - ٧٩	سلطة التعيين والفصل
سياسة الأفراد - التأثير على	٧٧ - ٧٨ ، ٨٣ ، ١١٨	
personnel policy, influence on		
public policy, influence on	٧٥ - ٧٦	السياسة العامة تأثير على
والسياسة المالية	٨٠ - ٨١ ، ٨٣ ، ١٠٧ - ١٠٨	
and fiscal policy		
and business government relations	٨٣	وعلاقات الحكومة بقطاع الأعمال
and congress	٨٥ - ٨٥	والكونجرس
legislative reference	١١١ - ١١٢	المرجع التشريعي
assistant to	٩٢ - ٩٢ ، ١٠١ - ١٠٢	مساعد
staff assistance, need for	١٨٩ - ١٨٩	مساعدة المشورة ، الحاجة إلى
مقارنة المكتب ، بتقديره في الولاية والحكومة المحلية	٧٢ - ٧٢	
office compared, state and local		
influence of	٦٧	تأثير ال
nature of	٦٨ - ٧٠	طبيعة ال
Office, White House	٧٤ - ٧٤ ، ٨٩ - ٩٢	مكتب البيت الأبيض
Press conferences	٥٨٤ - ٥٨٥	للقرعرات الصحفية

policy staff	... ..	٨٨ - ٨٧	موظفو المشورة
hazards	... ..	٩٠ - ٨٩	حوادث
vice president as assistant	... ..	١٠٢ - ١٠١	نائب الرئيس كمساعد
staff agencies alternatives to	... ..	١٠٣ - ١٠١	هيئات للمشورة ، البائل
non-administrative functions	... ..	٢٧	الوظائف غير الإدارية
Executive, chief. See Chief Executive; President;	الرئيس التنفيذي راجع أيضاً الرئيس ،		
Governor; Mayor.	الحافظ ، المدة		

(ز)

Zurcher, Arnold J.	... ..	١٣٠	زورشر ، أرنولد ج .
Ziskind, David	... ..	٥٤١	زيسكند ، دافيد
Zimmerman, Fredrick L.	... ..	١٤٠	زيمرمان ، فريدريك ل .

(س)

Salter, Arthur	... ..	٥٥٤	سالتر ، آرثر
Sayre, Wallace S.	... ..	٧٧ ، ١٢	ساير ، والاس .
Stromson, Karl	... ..	٤٩٠	ستروسمن ، كارل
Story, Stephen	... ..	٢٨٨	ستوري ، ستيفن
Stochard, James G.	... ..	٣٨٩	ستوكارد ، جيمس ج .
Stuhl, O. Glenn	... ..	٣٩٠ ، ١٢١	ستول أو . جلين
Stone, Donald C.	... ..	٤٧١ ، ٤٦٨ ، ٤٦٠ ، ٤٤٩ ، ٤١٩	ستون ، دونالد ج .
Stewart, Frank M.	... ..	١١٩	ستيوارت ، فرانك م .
Federal Register	... ..	٥٩٧	السجل الفيدرالي
Authority in administration	... ..	١٩١ - ١٩٢ ، ٤١٣ ، ٤٣٠	السلطة في الإدارة
in international administration	... ..	١٤٨	في الإدارة الدولية
delegation of	... ..	٤٣٧ ، ٤٨٦	تفويض
and control	... ..	٥٠١	والرقابة
Simpson, J.R.	... ..	٢٦٣	سيمسون ج . ر .
Smith, Edwin G.	... ..	١٣٠	سميث ادوين ج .
Smith, T.V.	... ..	٥٧	سميث ت . ف .
Smith, Merriman	... ..	٦٨	سميث ، ماريان
Smith, McGregor	... ..	٥٥٨	سميث ماك جريجور
Smith, Harold	... ..	٢٨٧ - ٢٨٨	سميث هارولد
Smith, Hubert	... ..	١٨٣	سميث هوبرت

Somit, Albert	٢٦٠ ، ٢٥٧	سومت ، ألبرت
Solem, Arnie	٤٨٧ ، ٤٨٩	سولم آرنى
Somers, Herman M.	٨٤	سومرز ، هيرمان م
Rule of Law, in public administration	٥٩١	سيادة أحكام القانون فى ، الإدارة العامة
Policies, administrative	...	السياسات الإدارية
formulating	٤١١	تشكيل
in field relations	٤٥٩	فى علاقات الميدان
...	٨٠ ، ٨٣ ، ١٠٧ - ١٠٨	السياسة المالية ، المسؤولية الرئاسية
Fiscal policy, presidential responsibility	...	...
Policy, public, accounting, influence of	٢٧٥ - ٢٧٦	السياسة العامة ، المحاسبة
...	٢٧٢ - ٢٧٧	الإدارة المالية تأثير
financial as administration influence of	...	...
defined	٢٢٣ - ٢٧٧	تعريف
and politics	٤٥ - ٤٧	والسياسة
presidential influence	٨٨	التنفيذ الرئاسى
Politics as career	٣٥١ ، ٣٥٢	السياسة كسبيل
influence in government	٢٥ - ٢٦	الأثر فى الحكومة
in private management	٤ - ٥	فى الإدارة الخاصة
in international administration	٦٤٧	فى الإدارة الدولية
in public administration	٣ - ٦ ، ٤٢ - ٦١	والإدارة العامة
and financial administration	٢٧٦ - ٢٧٧	والإدارة المالية
and program objectives	٤٠٥	وأهداف البرنامج
and organization	١٧٤	والتنظيم
٢٤٩ ، ٢٤٦ - ٢٤٥	...	انظر أيضاً : جماعات أصحاب المصالح حياد الموظفين العموميين
neutrality of public employees	...	...
and the merit system	٥٥٩ - ٥٦٠	ونظام الجدارة
Sectler-Hudson, Cathrine	١٥ ، ٢٧٥ ، ٢٨٨ ، ٤٥٠	سيكلر ، هلسون كاترين
٥٣٦ ، ٥٨٣ ، ٥٠٥ ، ٤٤٥ ، ٣١٣ ، ٤١٠ ، ١٥٦ ، ١٥٣	...	سيمون - هيربرت أ
Simon, Herbert A.	...	...

(ش)

Chamberlain, Neil W.	٥٥٧	شامبرلين ، نيل و
Shase, Stuart	٦٢	شاييس - ستوارت
Smout, Richard	٥٨٤	شراوت ، ريتشارد

شتين ، هارولد	٨٢ ، ٨٤ ، ١١١ ، ١٤٧ ، ٢٦٢ ، ٢٦٦ ، ٦٠٧
Stein, Harold...	...
شركة بيتسبرج لألواح الزجاج ضد مجلس علاقات العمل القوي	٥٩٩
Pittsburgh Plate Glass Co. V. National Labor Relations Board .	...
شركة تكرير بنما ضد ريان (قضية)	٥٩٧
Panama Refining Co. V. Ryan	...
شركة سانشاين لفحم الأنتراسيت ضد أدكنز (قضية)	٥٩٦
Sunshine Anthracite Coal Co. V. Adkins	...
شركة القوى والنفوذ ضد لجنة الضمانات والمبادلات	٥٩٩
American Power & Light Co. V. Securities and Exchange Commission...	...
شركة نيورستات للطاج ضد ليرمان	٢٣٥
New State Ice. Co. V. Liebeman	...
شرينجتون ، بول	٥٥٧
Cherington, Paul	...
شختر ضد الولايات المتحدة (قضية)	٥٩٧
Schechter V. United States	...
شفنتج ، ج. ت	١٥٣ ، ١٥٦ ، ١٦٣ ، ١٦٩ ، ١٧١ ، ٥٠٣
Schwenning, G.T.	...
شمكيير ، ل. ف	١٩٩ ، ٢٥٣
Schmeckebier, L.F.	...
شneider ، كارل ج	٥٣٩
Schneider, Carl J.	...
شوستر ، آلفين	٣٩١
Shuster, Alvin	...
شيلدون ، أوليفر	١٧٧
Sheldon, Oliver	...

(ص)

الصالح العام والإداري	٥٠ - ٥١
Public interest and the administrator	...
وجامعات أصحاب المصالح	٣ - ٤
and interest groups	...

(ط)

الطرق الفنية في قياس العمل	٥٠٨
Work, measurement techniques	...
تخطيط	٤٨٦
planning	...
تبسيط	٥١٦
simplification	...

(ع)

العقوبات كدوافع سلبية	٥٦٢ - ٥٦٤
Sanctions, as negative incentives	...
العلاقات الإنسانية في الإدارة	٨
Human relations in management	...
في الإشراف	٤٨٠
in supervision	...
والتنظيم	١٥٦
and organization	...
العلاقات بين صاحب العمل والمعلمين والتضارب الإداري	٥٣٨
Employer-employee relations and administrative conflict	...
العلاقات بين الولايات والحكومة الفيدرالية	١٣٠
Federal-state relations	...

Public relations	العلاقات العامة
and communication ٥٧٨	في الاتصالات
in administration ٥٦٧	في الإدارة
in international administration ٦٥٠	في الإدارة الدولية
media of ٥٨٢ ، ٥٦٩	أوساط الـ
defined ٥٦٧	تعريف
public reporting and press conferences ٥٨٢	التقرير العام والمؤتمرات الصحفية
restriction of information ٥٨٧	تقييد المعلومات
and publicity ٥٨٤ ، ٥٨٢ ، ٥٧١ ، ٥٦٩	والدعاية
growth of	نمو الـ
in government ٥٧٠	في الحكومة
Federal-local relations ١٤٣ - ١٤١	العلاقات الفيدرالية المحلية
Headquarters field relations ٤٥٩	علاقات المركز الرئيسي بالميدان
Mayor, See also municipalities	العمدة ، انظر أيضا البلديات
1٨٩ - ١٨٨	الحاجة إلى مساعدة الوظائف الاستشارية
need for staff assistance	
office and duties ٧٣ ، ٢٦	المكتب والواجبات
Staff work	العمل الاستشاري
at bureau level ١٨٥ - ١٨٤	مستوى المصلحة
proper attitude toward ١٩٣	الاتجاه الملائم نحو
personality patterns ١٩٥ - ١٩٤	أنماط الشخصية لـ
relationship with line officials ١٧٧	العلاقات مع موظفي الخط
varieties ١٨٣	متنوعات
top level ١٨٩ - ١٨٨	مستوى القمة
at departmental level... .. ١٨٨ - ١٨٥	في مستوى الوزارات
Teamwork. See cooperation	عمل الفريق انظر التعاون
٥٨	العملية الإدارية وظيفة مشتركة
Administrative Process, a shared function	
Duc process, procedural ٦٠٤	العملية الإجرائية - الإجرائية
Field operations ٤٥٥	العمليات الميدانية

(ف)

Efficiency, as administrative objective	٤١٠	الفاعلية كهدف إدارى
Vail, Theodore N.	٥٧٨	فال ، ثيودور
Walz, Jay	٦١٢ ، ٥٩٤ ، ٢٣٠	فالز ، جى
Weintraub, Ruth	٢٤٣	فاينتراوب ، روث
Fayol, Henri	٤١٧ ، ٤١٨	فايول ، هنرى
Corruption, in public employment	٢٤٥ ، ٢٤٢	الفساد فى الوظائف الحكومية
Separation of powers, as factor, in public administration	٥٣ ، ٥٤ ، ٥٢	فصل السلطات كعامل فى الإدارة العامة
and rule making	٥٩٥	وضع القواعد
Flynn, John T.	٦٣٥	فلين ، جون ت.
Foulke, William D.	١١٩	فولك وليام د
	٨ ، ١٥٦ ، ١٦٥ ، ١٩٢ ، ٤٣٠ ، ٤٣١ ، ٥٠٠ ، ٥٢٢	فوليت ، مارى باركر
Follet, Mary Parker	٥٢٣ ، ٥٣٤	فوليت ، ماري باركر
Von Mises, Ludwig	٦٣٥	فون ، ميس لودفيج
Weber, Max	٤٢٢	فيبر ، ماكس
Fitzgerald, R.G.	٤٦١	فيتزجيرالد ، ر. ج
Administrative Federality	١٣٠ ، ١٤٧	الفيدرالية الإدارية
Fowler, James W.	١٦٧ ، ٢٣٠ ، ٤٦٣	فولسر ، جيمس و.
Fish, Carl R.	١١٩	فيش ، كارل ر.
Fish, Lounsbury	١٨٢	فيش لونسبرى
Fisher, John	٣٤٦ ، ٤٢٩ ، ٤٣٢	فيشر ، جون
Fisher, Virginia L.	٣٦٤	فيشر ، فيرجينيا ل
Pfiffner, John M.	١٣ ، ٤٨٦ ، ٥٨٠	فيفنر ، جون م
Phillips, Cabell	٩١	فيليس ، كابل
Field V. Clark	٥٩٦	فيلد ضد كلارك
Fioletter, Thomas K.	٦٢٤	فينلتر ، توماس ك.

(ق)

Law, due process of, and public administration	٥٩٣ ، ٦٠٤	قانون ، الاجراء المناسِب فى ال ، والإدارة العامة
Administrative Procedure Act of 1946	٦٠٥ ، ٦٠٦ - ٦٢٥	قانون الإجراءات الإدارية لسنة ١٩٤٦
Administrative Law	٥٩١	لقانون الإدارى

٦٢٨ ، ٦٢٥	١٩٤٦	قانون إعادة التنظيم التشريعي لسنة
Legislative Reorganization Act of 1946.	...	...
Pendleton Act of 1883	٢٢٢ ، ١١٩ ، ١٨٨٣	قانون بندلتون لسنة
Employment Act of 1964	١٠٠ ، ٤٧ ، ٤٦	قانون التوظيف لسنة ١٩٤٦
٥٩١		قانون سيادة حكم القانون في الإدارة العامة
Law, rule of, in public administration	...	...
٣٠٦ ، ٢٨٧ ، ١١٣ ، ١١٠ ، ١٠٦	١٩٢١	قانون الميزانية والمحاسبة لسنة
Budget and Accounting Act of ...	...	...
Hatch Acts, 1939 and 1940	٣٤٧ ، ٣٢٥ - ١٩٤٠ ، ١٩٣٩	قانونا هاتش
القضاء الإداري انظر القانون الإداري	...	...
Administrative adjudication. See also administrative law	...	...
Spread of	...	انتشار ٥٩٣
and administrative discretion	...	والتمييز الإداري (الاختيار) ٦٠٢
authority for	...	السلطة من أجل ٥٩٩
Leadership and administrative accountability.	٦١٧	القيادة والمسألة الإدارية
and communication	...	والإتصال ٤٤٤
and staff meetings	...	واجتماعات الموظفين ٤٩٣
in administration	...	في الإدارة ٤٢٩ ، ٥٥٩
in personnel administration	...	في إدارة الأفراد ٣٥١
in international administration	...	في الإدارة الدولية ٦٤٩ ، ٦٥١
and supervision at the top	...	والإشراف من القمة ٤٨٣
and organization	...	والتنظيم ١٦٥ - ١٦٧
in government	...	في الحكومة ٥٤ - ٥٥
authority, role of	...	السلطة ، دور ٤٣٠
in head quarters field relations	...	في علاقات الرئاسة بالميدان ٤٦٤
functions and skills	...	الوظائف والمهارات ٤٤٧
Measurement of morale	...	قياس الروح المعنوية ٥٥٨ - ٥٥٩
work, techniques of	...	العمل ، الطرق الفنية في قياس ٥٠٧

(ك)

Kaplan, Eliot	...	٣٣٥	كابلان ، إليوت
Katz, Daniel	...	٥٥٦ ، ٥٥٥ ، ٥٥٢ - ٥٥١	كانتز ، دانييل

Katz, Robert L.	٤٥١	كاتز ، روبرت ل
Cardozo Benjamin	٥٩٩	كاردوزو بنيامين
Carey, H.H.	٣٥٧	كاري ، هـ . هـ
Carey, William D.	٤٧٠	كاري ، وليام د
Key, V. O.	٢٧٤ ، ٢٤٤ ، ١٣٥ ، ١٠٨	كاي ، ف . أ
Cutler Robert,	٩٨ - ٩٧	كترل ، روبرت
Kriesberg, Maria... ..	٤٩٣	كريسبرج ، مارتين
Christian, B.H.	٥٧٨ ، ٥٧٦ ، ٥٦٩ - ٥٦٨	كريستيان ب . هـ
Kefauver, Estes	٦٢٤	كفاوفر ، استس
Clapp, Gordon	٤٢١	كلاب جوردون
Killian, Dr. James R.Jr.	٩١	كليان ، دكتور جيمس الصغير
Kleiler, Frank M.	٤٤٤	كليير ، فرانك م
Kingsley, J. Donald	٢٤٩	كينجسل ، ج . دونالد
Cooper, Robert M.	٦٢٦	كوبر روبرت م
Corson John, J.	٥٧٧ ، ٥١٧ ، ٤٤٥	كورسن ، جون ج
Corwin, Edward S.	٧١ ، ٦٩ - ٦٨	كورون ، ادوارد س
Cushman, Robert A.	٢٣٠	كوشمان ، روبرت أ
Cole V. Young	٣٤١	كول ضد يونج
Cole, V. Kenneth C.	٣٤٧	كول ضد كنيث جـ
Collins, Edward H.	٢٨٦	كولينز ادوارد هـ
Collins, Orvis	٥٠٢	كولينز اورفيس
Coman, Jean	٣٨٩	كومان ، جان
Conbrough, J.A.	٤١٨	كونبرا ، ج . أ
Congress, as administrator	٨٥ - ٨٢ ، ٢٦	الكونجرس في الإدارة
program Objectives	٤٠٥	أهداف البرنامج
relationships to executive branch	٢١٥ ، ٢٠٨ ، ٥٥ - ٥٤	العلاقات مع الجهاز التنفيذي
investigations of	٦٥	مباحث
and ethical standards in government	٣٤٤ - ٣٤٥	والمبادئ الأخلاقية في الحكومة
and staff agencies	١٠٥	وحدات المشورة
Coll, E.J.	٤٢٠	كول ، أ . ج

Koenig, Louis W.	٢٦٠ ، ٢٥٧ ، ٢٥٥ ، ٦٩	كونيج ، لويس
Keplinger, Peter	٤٦٦	كيلنجر ، بيتر
Keyserling, Leon	٥١	كيسرلينج ، ليون

(ل)

Laski, Harold	٥٢	لاسكي هارولد
Laves, Walter	٢١٨	لافز ، والتر
Decentralization, a Philosophy of	٤٧١	اللامركزية فلسفة في
Lendis, James M.	٦٠٨	لانديس ، جيمس
Lansburgh, Richard L.	٤٢٧	لانسبرج ، ريتشارد
الجان الرقابية ، الترتيب والوظائف ٢٢٤ - ٢٢٣		
Regulatory commissions classifications and functions ...	...	...
ازدواج الاختصاصات مع هيئات الولايات ٢٣٥ - ٢٢٣		
duplicating jurisdictions with state bodies ...	...	...
independence of ...	...	استقلال الـ
spread of ...	٢٣٠ - ٢٢٩ ، ٢٢٧	انتشار الـ
organization and functions ...	...	التنظيم والوظائف
separation of functions ...	٢٢٣ - ٢٣١	فصل الوظائف
and other regulatory agencies ...	٦-١	والهيئات الرقابية الأخرى
لجنة الاتصالات الفيدرالية : أنظمتها ووظائفها ٢٣٦ - ٢٣٥		
Federal communication commission, organization and functions ...	...	...
Brownlow committee. See President's ...	...	لجنة براونلو انظر الرئيس
Committee on Administrative Management ...	...	لجنة الإدارة العليا
٢٢٢ ، ١١		
Commission of Inquiry on Public Service Personnel...	...	لجنة التحقيق عن أفراد الخدمة المدنية
لجنة تنظيم الإدارة التنفيذية في الحكومة		
Commission on Organization of the Executive Branch of the Government	...	...
See Hoover commission ...	...	انظر لجنة هوفر
Civil Service Commission, . ...	...	لجنة الخدمة المدنية
see also personnel administration ...	...	انظر أيضاً إدارة الأفراد
Hatch Acts Administration ...	٢٤٨ - ٢٤٧	إدارة قانون هاتش
امتحانات لمرضى الكليات ٢٨٨ - ٢٧٨		
examinations for college graduates ...	...	...

retirement systems	٣٩٥	أنظمة التقاعد
alternatives to	١٢٥ - ١٢٣	البائل (المقابلة)
insurance programs	٣٩٢	برامج التأمين
training programs	٣٦٤ - ٣٦٣ ، ٣٦١ - ٣٥٩	برامج التدريب
internship programs	٣٨٩	برامج التدريب للمقيم
presidential influence	١١٩	التأثير الرئاسي
restriction of information	٥٨٧	تقييد البيانات
loyalty review	٣٤٢ - ٣٣٨	مراجعة الولاء
and accountability...	٦١٩	والمسألة
incentive awards	٥٦١ ، ٣٣٦٩ - ٣٦٨	المكافآت الحافزة
functions and organization	١٢٣ - ١٢١	الوظائف والتنظيم

٣٠٧ لجنة الرئيس عن الإدارة الرئاسية والإصلاح المحلي

President Committee on Administrative Management, and accounting reform		
influence of	٦١	أثر الـ
personnel administration	٢٣٥ - ٢٣٣ ، ٢٢٤	إدارة الأفراد
General Accounting Office	١١٨ - ١١٦	ديوان المحاسبة العامة
	٢٦٣ - ٢٦٢ ، ١٠٩ - ١٠٨	إدارة الميزانية

Bureau of the Budget		
created	٩	أنشئت
composition and methods	٢٥٧ - ٢٥٥	التشكيل وطرق العمل
agent of accountability	٦١٩	إدارة المسألة
line and staff relations...	١٩٨ - ١٩٧	علاقات الخط وللشورة
work of	٣٠	عمل الـ
and regulatory commissions	٢٢٢ - ٢٢١	والجان الرقابية
Civil Service Commission	١٢٣	لجنة الخدمة المدنية
government corporations	٢٤٩	المؤسسات الحكومية
and presidential staff	٩٠ - ٨٧	وموظفو الرئاسة

١٤٢ - ١٤١ لجنة العلاقات بين الحكومات والملاقات الفيدرالية المحلية

Commission on . intergovernmental relations and federal relations		
governors	٧٣	الحاكمون

grants-in-aid	١٣٧ - ١٣٦	المعونات المالية
findings	١٣٣ - ١٣٢	النتائج
local units	١٤٧ - ١٤٦ ، ١٤٤	الوحدات المحلية
لجنة القوى القيدرية ضد شركة هوب للغاز الطبيعي (قضية ٣٢٠ الولايات المتحدة ٥٩١ . ١٩٤٤)		
Federal Power Commission V. Hope Natural Gas Co.	٦٠٣	
لجنة الكفاية والاقتصاد		
Commission on Efficiency and Economy	٢٥٤ ، ١١٥ ، ١١ ، ٨	
لجنة النائب العام عن الإجراءات الإدارية		
٦٠٢ - ٦٠٠ ، ٥٩٨ ، ٥٩٥ ، ٥٩٢ - ٥٩١	٦١١ ، ٦١٠ ، ٦٠٧	
Attorney General's Committee on Administrative Procedure		
Hoover Commission and accountability	٦١٨	لجنة هوفر والمساءلة
إدارة الأفراد		
٣٥١ ، ٣٢٥ - ٣٢٢ ، ٣٣١ ، ٣٢٥		
personnel administration		
إدارة خدمة المصالح الحكومية		
١٢٧ - ١٢٥		
General Services Administration		
Financial administration	٢٧٢	الإدارة المالية
General Accounting Office	١١٨ - ١١٦	ديوان المحاسبة العامة
إدارة الميزانية		
٢٩٧ - ٢٩٥ ، ١٠٩ - ١٠٦		
budget administration		
veterans preference	٣٩٢	امتيازات المحاربين
creation of	٢٥٣	إنشاء له
influence of	٢٦٦ ، ٣١ - ٣٠ ، ١١	تأثير له
training	٣٦١ - ٣٦٠	التدريب
organization theory	١٦٨ - ١٦٧	نظرية التنظيم
service ratings	٣٧٥ - ٣٧٠	تقدير الخدمة
compositions and methods of	٢٥٦	تشكيل ، وطرق عمل له
departmental organization	٢٠٨ - ٢٠٧	تنظيم الوزارات
tours of duty	١٦٤	رحلات الواجب
الروح المتوية للموظفين		
٥٦٢ - ٥٦٠ ، ٥٢٣		
employee morale		
industrial fund device	٢٨٤ - ٢٨٣	طريقة الاعتماد الصناعي
line and staff relationships	١٩٩ - ١٩٨	علاقات الخط والمشورة
regulatory commissions	٢٢٦	الجان الرقابية

Civil Service Commission	١٢٢ - ١٢٥	لجنة الخدمة المدنية
Council of Economic Advisors	١٥٥	مجلس المستشارين الاقتصاديين
cost accounting	٥١٨	حساب التكاليف
administrative courts	٦٢٦	المحاكم الإدارية
loyalty review	٣٤٥	مراجعة الولاء
liability of accountable officers	٦٢٨	مسئولية الموظفين الموثوق بهم
	٣٨٦ ، ٣٨٣	المحتفلين الوطنيين في الحكومة
careers in government		
government corporations	٣٥٥	للؤسسات الحكومية
presidential staff	٨٩ - ٨٨	هيئة موظفي الرئاسة
Defense Department	٢١٩ - ٢١٨ ، ٤٥	وزارة الدفاع
supply function	٢١٥	وظيفة التوريد
Lesly Philip	٥٧٣	لسلي فيليب
Low, J.O.	١٦٥	لو، ج. أو.
Louden, J.K.	٤٨٧	لودن، ج. ك.
Loveridge, Basil W.	٤٦٦	لوفرديج، باسيل و.
Long, Norton	٥٧٨	لورنج، نورتن
Lewis, Stuart	١٦٧	لويس، استوارت
Lewis, Anthony	٢٤٢	لويس، أنتوني
Lewis, Verne B.	١٠٨	لويس، فيرن ب.
	٤٣٥ ، ٣٩٩ ، ٣٢٥ ، ٢٨٨ ، ١٩٩ ، ١٨١ ، ١٧٨ ، ٧ - ٦	ليبافسكي، ألبرت
Lepawaky, Albert	٥٥٥	
	٦٣٥ ، ٦٢٢ ، ٤٨٥ ، ٤٤٧ ، ٣٤٨ ، ١٦٢ - ١٦١ ، ٣١	ليتون، ألكسندر ه.
Leighton, Alexander H.	٦٣٨ - ٦٣٧	
	٥٧ ، ١٧١ ، ١٧٩ ، ١٨٨ ، ١٩٥ ، ١٩٨ ، ٣٥٧ ، ٣٧٧	ليرنيت، أ.ب.
	٤٢٢ ، ٤٤٣ ، ٤٤٩ ، ٤٥١ ، ٤٧٢ ، ٤٨٥ ، ٥٠٣ ، ٥١٢	
Learned, R.P.		
Learned, Henry B.	٩٣	ليرنيت، هنري ب.
Leiserson Avery	٦٣٣ ، ٥٨٥ ، ٣٤٩ ، ٤٦	ليسرسون آفري
Lichter V. United State	٥٩٩	ليشتر ضد الولايات المتحدة
Levin, Jack	٦٢٤	ليفن، جاك
Leffingwell, William H.	٤٩٥	ليفينجويل، ويليام ه.

Lilienthal, David E.	٥٢٨ ، ٢٢٥	ليلينثال ، دافيد أ
Lynd, Robert	٥١١	ليند ، روبرت
Lyon, Leverett S.	٢٣٠	ليون ، ليفريت س.

(م)

Mathews, J.M.	٢٠٠	ماتيو ، ج . م
Mathewson, S.B.	٥٠٢	ماتيو سن . ب
Marshall, L.C.	٥٠٠ ، ١٦٣	مارشال ل . س
MacIver, Robert M.	٦٣٧ ، ٥٢٥ ، ٣٥	ماك إيفر ، روبرت م
McGrain V. Dougherty	٦٢١	ماك جرين ضد داوورتي
McGeary, M. Nelson	٦٢١	ماك جيري ، م. نلسون
McDiarmid, John	٣٠٧	ماك ديارميد ، جون
McElroy, Neil	٤٤٥	ماك إلروي ، نيل
McCarl, John R.	١١٤	ماك كارل ، جون ر.
McCamy James L.	٥٧٠ ، ٢١٨	ماك كامبي ، جيمس ل
McCormick, Charles. P.	٢٧٨	ماك كورميك . شارلس ب.
McCluck V. Maryland	١٢١	ماك كلوك ضد ماريلاند
McLean, Joseph B.	٥٦٢	ماك لين ، جوزيف أ
٤٦٨ ، ٣٥٢ ، ٢٠٩ ، ١٦٧ ، ١٢٩ ، ١٣٤ ، ٥٣ ، ١٥		ماكاهون ، آرثر
Macmahon, Arthur W.	٦٥٣ ، ٥٧٣ ، ٥٤٢	
McKinsey, James O.	٥٥٠	ماك كينزي ، جيمس أ.
Mulford V. Smith	٥٩٩	مالفورد ضد سميث (قضية)
Mansfield, Harvey C.	٣٠٧ ، ١١٣	مانسفيلد ، هارفي ج.
Manvel, Allen D.	٢٨٨ ، ٢٧٥	مانفيل ، آلان د
Mandell, Milton	٢٨٧	ماندل - ميلتون
Mannheim, Karl	٣٥٠	مانهايم كارل
Myres V. United States	٧٨	مايرز ضد الولايات المتحدة (قضية)
Mimer, Douglas F.	٥١١	مايمر ، دوغلاس ف.
Mayo, Elton	٥٥٠ ، ٤٥١ ، ١٥٦ ، ٥٧ ، ٨	مايو ، إلتون
Whitcy Councils	٥٢٩	مجالس المدينتي

مجلس الأمن القوي ، التنظيم والاختصاصات ٩٥ - ٩٨

National Security Council, organization and functions

Legislative council...	٦٢١	المجلس التشريعي
Council of Economic Advisers	١٠١ - ٩٩	مجلس المستشارين الاقتصاديين
Cabinet, .		مجلس الوزراء
organization and functions	٩٥ - ٩٢	تنظيمه ووظائفه
Accounting	٣٠٥	محاسبة
influence on public policy	٢٧٥	أثرها في السياسة العامة
reform measures	٢٠٧	إجراءات إصلاح
administration on	٣٠٥	إدارة المحاسبة
defined	٢٧٢	تعريف
for administrative control	٥١٨	الرقابة الإدارية
a proper system of,	٣٠٥	نظام دقيق في
Governor, See also state government		الحافظ انظر أيضا حكومة الولايات
Office and duties	٢٩٢ ، ٧٣ ، ٢٧	المكتب والواجبات
Administrative Courts	٦٢٦ ، ٦٢٥	الاحكام الإدارية
and the rule of law	٥٩١	وسيطرة أحكام القانون
and administrative accountability	٦٢٤	والمسألة الإدارية
Lawyers as specialists	٥٢٣ ، ٥٢٤	المحامون كإخصائيين
Cities see Municipalities		مدن انظر البلديات
Managers, as specialists	٥٢٧	المديرون كإخصائيين
Auditing, administration of	٣٥٠	المراجعة ، إدارة المراجعة
defined		التعريف
a proper system of,	٣٠٦	نظام دقيق لـ
Merton, Robert K.	٣٨٧	مرتون ، روبرت كـ
Merson, Martin	٨٩	مرسون ، مارتين
Public Administration Clearing House	٣٢٢	مركز مراجع الإدارة العامة
Centralization, Alternatives to		المركزية - البائل لـ
and morale	٥٥٠	والروح المعنوية
and line staff relation	١٩٧	وعلاقات الخط والمشورة
and field relations	٤٦٠	والملاقات الميدانية
Merriam, Charles B.	١٧٣	مريام ، شارلس أـ
Accountability		مسألة

- إدارية عن طريق رقابة المواطنين ٦٣١
 administrative through citizen control
 تعرض الحكومة للمحاكمة ٦٢٧
 government liability to suit
 العلاج ٦٣٠ ، ٦٣١
 remedies under
 عن التوسع والتغير في الحكومة ٦٢٤
 for growth and change in government
 عن طريق الضبط الذاتي ٦١٥
 through self-regulation... ..
 عن طريق المحاكم ٦١٤
 through courts.
 عن طريق الهيئة التشريعية ٦١٩
 through the legislature
 المشرعون انظر أيضا الكونجرس ، التشريع وإدارة الميزانية ٢٨٧ ، ٢٨٩ ، ٢٩١ ،
 Legislatures. See also Congress; Legislation ٢٩٦ ، ٢٩٣
 and budget administration
 الدور السليم لـ ٥٢ - ٥٣
 proper role of
 السلطات الإدارية ٢٦
 administrative powers
 العلاقات مع الإدارة التنفيذية ٥٢ ، ٥٨ - ٥٩ ، ٦٢٢
 relations with executive branch
 والمسألة الإدارية ٦١٩
 and administrative accountability
 المشروع الخاص والسياسة ٤ - ٥
 Private enterprise and politics
 المعايير الإدارية ٥٩٨ ، ٥٩٩
 Standards, administrative
 معونات الحكومة الفيدرالية للولاية ١٣٥ - ١٣٨
 Grants-in-aid federal-state
 من الولاية للحكومة المحلية ١٤٦
 state-local
 مقياس وستنجهاوس لتقدير الكفاية ٣٧٣
 Westinghouse rating-scale
 مكتب البيت الأبيض انظر رئيس الجمهورية
 White House office. See president
 إدارة قيمة الدفاع ٩٨ - ٩٩
 Office of Defence Mobilization
 التنظيم والوظائف
 organization and functions
 مفورد ، لويس ٥١١
 Mumford, Lewis
 المنفذ الأول - انظر الرئيس التنفيذي
 Executive, chief. See Chief Executive
 رئيس الجمهورية، المحافظ، الممثلة... ..
 President, Governor, Mayor
 موت ، رودني ١٤٤
 Mott, Rodney
 المؤتمرات الصحفية - انظر العلاقات العامة
 Press conferences, See Public relations
 مارجان ، فورست هـ ٥٠٩
 Morgan Forrest H.
 مورشتين ماركس ، فريتز ١٠٦ ، ٣٨٧
 Morstien Marx Fritz... ..
 مورفي ، آرثر أ ٥١١
 Murphy, Arthur A.

الموظفون العموميون انظر التوظيف الحكومي وإدارة الأفراد

Employees, public. See Government employment and personnel administration	
Monck, Bosworth	٤٤٢ مونك ، بوسورث
Mooney, James D.	٢٧١ ، ١٧٨ موني ، جيمس د
Mitchell, W.L.	٤٦٩ ميتشل و. ل
Mitchell, Wendell	١٤٠ ميتشل ، وندل
Metcalf, Henry G.	٥٠٠ ، ٤١٢ ، ١٦٥ ميتكالف ، هنري ج
Miller, Ray	٤٩٢ ميلر ، راي
Millsapugh, A.C.	٢٠١ ميلسبار ، أ. ج
Millet, John D.	٤٦٨ ، ٣٥٣ ميليت ، جون د
Millet, Lowell	٩٧ ميليت ، لورل
Millis, Walter	٩٣ ميليس ، والتر
Means, Gardiner C.	٥٣٧ مينز ، جاردنر ج

(ن)

نائب رئيس الجمهورية كساحد الرئيس ١٠٢ - ١٠١

Vice President as assistant to the president	٤٤٥	نطاق الإشراف والاتصالات
Span of control and communication	١٥٥	التسريف
and organization	١٦٧	والتنظيم
نظام الجدارة انظر أيضا إدارة الأفراد		
Merit system, See also Personnel administration	٥٦١ - ٥٦٠	السياسة
and politics	٥٢٤	نظم المعتقدات والإدارة
Belief systems, and administration	٦٣٧	وتتوسع الحكومي
and government expansion	٢١٨	نلسون أو. ل
Nelson, O.L.	٦٠٧ ، ٦٠٩	النهائية الإدارية
Administrative finality	٨٠	نوبلمان ، أيل أ
Nobleman, Eli E.	١٠٠	نورس ، أيفرين
Nourse, Edwin	٦٢٥	نوريس ، جودج
Norris, George	٢١٨	نيجرو ، فيليكس أ
Nigro, Felix A	٤٨٢ - ٤٨١	نيلز ، ماري كوشينج
Niles, Mary Cushing	١١٠	نيوستادت ، ريتشارد
Neustadt, Richard		

(أ)

Hart, James	٢٠٠ - ٥٩٥	هارت - جيمس
Harvey, Ray	٢٦٠ ، ٢٥٥	هارفي، راي
Harlow, Rex H.	٥٦٧ ، ٥٦٩ ، ٥٧٦	هارلو، ريكس ف
Haldane, Lord.	٥٤٨ ، ٥٥٤	هالدين - لورد
Hanks, Donoh. W.	١٤٢	هانكس هونوه و.
Hyneman, Charles S.	١٥ ، ٥٣	هاينان، شارلس س
Hyde, Howard K.	٣٧٧ ، ٥٣٧ ، ٥٧٨ ، ٥٨١	هايد، هوارد ك
Hayek, Friedrich A.	٦٣٥	هايك، فريديك أ
Haines, Charles Grove	٦١٠ ، ٦٢٦	هايز، شارلس جروف
Hyman, Sidney	٧٨	هايمان، سيني
Hutchins, Robert M.	٣٣٩	هتشيز، روبرت م
Hinsdale, Mary	٩٣	هينسديل، ماري
Howard L. Vaughan	١٢٤ ، ٥٨١	هوارد ل. فوجان
Hubbard, Henry	٣٣٤	هوبارد، هنري
Hobson, John	٥٥٤	هوبسون، جون
Hoppock R.	٥٥٦	هوبوك ر
Hogan Willard N.	١٨٠	هوجان، ويلارد
Hoover, Herbert	٧٩ ، ٨٩ - ٩٠ ، ١٠٩ ، ١٢٣	هوفر، هربرت
Hall, Milton	٣٥٧ - ٣٥٨ ، ٣٦٢ ، ٣٦٦	هول، ميلتون
Holden, Paul	١٨٣	هولدن، بول
Holcombe, Arthur	٢٨٨	هولكومب، آرثر
Hopkins, Harry L.	٥٧٣	هوبكنز، هاري ل
Heady, Perrel	٢٥٧ ، ٢٥٨ ، ٥٩٦ ، ٦٠٢ ، ٦١٠ - ٦١١	هيدى، بيريل
	٤٦ ، ٤٨ ، ٥٤ ، ٢٧٤ ، ٥٨٠ ، ٦٢٢ ، ٦٢٦	هيرينج، بنتلتون
Herring, Pendleton		
Hillman, William	٧٦	هيلمان - ويليام
Agencies, See departments and agencies		الهيئات، انظر الوزارات والهيئات
Staff agencies... ..	٢٨ ، ١٠٥ - ١٢٧	هيئات المشورة (أجهزة المشورة)
Port of New York Authority	١٤٠ ، ٢٤٢ ، ٥٤٢	هيئة ميناء نيويورك

(و)

Watkins, Robert	٦٢٧	واتكنز ، روبرت
Warren, George	٦٢٦	وارن ، جورج
Warner, W. Leoyd	١٦٠	ولورث ، و . لويدي
Waldo, Dwight	١٠٤ ٧٠٠ ٤١٠ ٤١٠	والدو ، دوايت
Wald, Robert M.	٤٤٨	والد ، روبرت م
Wald, Robert M.	١٣ ٥٢ ٤٧٠ ٤٧٠ ١١٥ ٤١٨٣ ٤١٠ ٥٣٩	وايت ، ليونارد د
White, Leonard D.		
White, William Alanson	٤٠٨	وايت وليام آلانسون
White, William S.	٣٤٣	وايت ، وليام س .
Whyte William H.Jr.	٤٢٢	وايت وليام ه . الصغير
Wyeth, George	٩٦	وايت ، جورج
Ware, Hollis F.	٥٤٤	واير ، هوليس ف
Unity of Command	١٥٥	وحدة الأمر
defined	١٥٥	تعريف
through organization	١٦٤	خلال التنظيم
in line and staff relations	١٩١ - ١٩٢	في علاقات الخط والمشورة
Departments and agencies growth	٢٠٤	الوزارات والهيئات نمو
Hoover Commission influence	٢٦٦	لجنة هوفر
reorganization	٢٦٤	إعادة التنظيم
legislative reference	١١٠ - ١١٢	المرجع التشريعي
Hoover Commission criticisms	٢٠٨	نقد لجنة هوفر
organization, examples of	٢١٧	تنظيم - أمثلة من
and functions... ...	٢٠٤	الوظائف
in the states	٢٠٦	في الولايات
	٤٧٨ ٣٠٧	وزارة الخزانة ، وظيفة المحاسبة
Treasury Department, accounting		
and accounting function	١١٣ - ١١٧	وسيلة المحاسبة
	٢١٧ - ٢١٩	وزارة الخارجية كثال على تنظيم الوزارات
State Department, as example of departmental organization		

٢١٩ - ٢١٨	وزارة الدفاع - مشاكل تنظيمية
Defence Department, organization problems	
٢٨٣ - ٢٨٢	الاعتمادات الدائرة والصناعية
revolving and industrial funds	
size of	حجم ال ٢٩ - ٤٠
	وضع القواعد انظر أيضا للقانون الإدارى
Rule making, See also Administrative law	
and administrative discretion	والاختيار الإدارى ٦٠١
spread of	انتشار ال ٥٩٣
authority for	السلطة لأجل ٥٩٦
in states	في الولايات ٥٩٦
١٧٥ - ١٧٢	الوظيفة والتنظيم في الإدارة
Function and organization in administration	
Loyalty of government employees	ولاء - موظف الحكومة ٣٤٢ ، ٣٣٨
and morale	والروح المعنوية ٥٥٠
to organization aims	لأهداف التنظيم ٤٣٦
Wallace, Schuyler	ولاس ، شويلر ٢٥٠ ، ١٧٣
Willoughby, W.F....	ويلوبى ، و. ف ١٣ ، ١١
٥٩٩	الولايات المتحدة ضد تعاونية روك رويال (قضية)
United States V. Rock Royal Cooperative	
United States V. Shreveport	الولايات المتحدة ضد شركة ٥٩٦
Grain and elevator Co.	شريفورت والغاتور (قضية)...
States administrative adjudication	الولايات والقضاء الإدارى ٦٠١
personnel administration	إدارة شؤون الأفراد ٣٢٥
financial administration	الإدارة المالية ٢٧٩ - ٢٧٨
budget administration	إدارة الميزانية ٢٩٢ - ٢٩١
reorganization	إعادة التنظيم ٢٦٢ ، ٢٥٣
cooperation among	التعاون بين ١٤١ - ١٣٩
١٣٨ - ١٣٥	التعاون مع الحكومة الفيدرالية
cooperation with federal government	
٥٩٥	تشريع الإجراءات الإدارية
administrative procedures legislation... ..	
administrative structure	التشكيل الإدارى ٣١
public relations	العلاقات العامة ٥٧٤

relations with localities	١٤٤ - ١٤٢	العلاقات مع المناطق
legislative council, use of	٦٢١	المجلس التشريعي استخدام الـ
government corporations	٢٤٢	المؤسسات الحكومية
departments and agencies	٢٠٧	الوزارات والهيئات
rule making	٥٩٦	وضع القواعد
Wells, H. G.	٥٣٧	ولز هـ. ج.
	١١ ، ٥٤ ، ٧١ ، ٧٧ ، ٧٩ ، ٦٢١	ولسون ، وودرو
Wilson, Woodrow		
Willcox, Francis	٢١٨	ولكوكس ، فرانسيس
Willmarth, R.W.	٥٤٤	ولمارث ، و. و.
Wough, Edgar W.	١٠١	وو ، ادجار و.
Walker, Robert A.	٤٢٠	ووكر ، روبرت أ.
Walker, C. Lester	٢٢٠ ، ٤٤٤	ووكر ، كلستر
Wolcott, Leon	٢٨١ ، ١٩٢ ، ١٨٩ ، ٣٩	وولكوت ، ليون

(٥)

Yakus V. United States	٦٠٠	ياكوس ضد الولايات المتحدة (قضية)
Young, Philip	٣٨٩	يونج ، فيليب

نشر هذا الكتاب بالاشتراك

مع

مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر

القاهرة - نيويورك

فبراير سنة ١٩٦٢



Bibliotheca Alexandrina



0360597

الدار القومية للطباعة و